

El cambio en las organizaciones gubernamentales

Desde políticas masivas de privatización hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva que aparece en la actualidad, es que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad.

Desde un nivel generalmente alto de abstracción se han planteado grandes estrategias o líneas de desarrollo para el conjunto del gobierno, visto como un ente particularmente homogéneo. Este supuesto de homogeneidad ha sido básico para sostener la idea de que es posible aplicar grandes estrategias unitarias para reformar al conjunto de organizaciones gubernamentales.

“El gobierno puede ser visto como un conjunto de organizaciones que, supuestamente, deberían tener lógica integral, común y congruente. Su actuación, idealmente, no puede ser heterogénea, autónoma, sino que forma parte de una red compleja a la que se le quiere dar cierta homogeneidad de actuación, discurso y resultado.”¹⁶

Reformar a las instituciones gubernamentales es en muchos sentidos alcanzar el éxito en procesos de cambio organizacional, visto desde la propia complejidad de las características intrínsecas del gobierno. Toda vez que, cuando nos referimos al “gobierno” nos estamos refiriendo a un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos y los aparatos burocráticos gubernamentales son capaces de generar sus propias lógicas, más allá de las influencias políticas o de incentivos económicos.

La gestión pública como disciplina ha constatado con claridad que la teoría de la organización, el estudio de la burocracia y el enfoque político clásico no le son suficientes y que deben encontrarse nudos analíticos alternativos que permitan entender la acción de las diversas organizaciones públicas y su interrelación. Todo ello desde un espacio no sobrepolitizado, sino exclusivamente administrativo.

Las organizaciones gubernamentales son agentes que tienen lógicas estructurales, culturales y funcionales propias, donde no todo es un conjunto de tomadores de decisiones racionales ni políticas y donde no todo es un conjunto de expedientes y normas. Ni si quiera todo es un conjunto de políticas públicas homogéneas desde “un actor” conductor de las decisiones denominado “gobierno”

Se abren entonces diferentes retos en la comprensión del fenómeno gubernamental, los cuales impulsan al desarrollo de perspectivas analíticas más complejas, multidisciplinarias o a la creación de

¹⁶ Arellano David, Cabrero Enrique, “Reformando al Gobierno; una visión organizacional del cambio gubernamental”, Pág. 7.

“híbridos” metodológicos que sean capaces de explicar mejor el fenómeno de la heterogeneidad gubernamental, a la vez que se generen soluciones a problemas específicos.

Los procesos de cambio organizacional del Estado, al ser procesos administrativos amplios, deben comprenderse más allá de la estricta lógica legal o normativa e incluso más allá de la dinámica política.

A las grandes iniciativas políticas, a las transformaciones masivas de normatividades y reglas formales, a los intentos derivados de nuevos diseños de políticas públicas, se “entroncan” procesos complejos de implantación y movilización de estructuras organizacionales. Tales estructuras no pueden ser vistas siempre como instrumentos manejables, obedientes a racionalidades y órdenes precisa y claras.

Las organizaciones gubernamentales son espacios creados en la dinámica de estructuras heterogéneas. Esto implica que las estructuras de acción no son rígidas y lineales sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas.¹⁷

La dualidad de las organizaciones gubernamentales se encuentra en el hecho de que son organizaciones formales y legalmente predeterminadas, tanto en su existencia como en sus objetivos y son, a la vez, organizaciones que una vez constituidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades y realizan esfuerzos para la sobrevivencia, como cualquier otra organización.

Las organizaciones gubernamentales generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica: se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, en espacios detentores de recursos, capaces de interpretar la norma o la política movilizando recursos, aprovechando oportunidades y existiendo en procesos donde el tiempo es una variable sustantiva.

El gobierno también es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado. El conjunto de leyes, normas, costumbres, espacios creados desde el régimen y el sistema político, son elementos constitutivos primarios de cualquiera organización gubernamental. Éstas son, en algún sentido, la vanguardia de la certidumbre de la acción gubernamental para la sociedad. Así las organizaciones gubernamentales son duales, se deben a una doble lógica: nacen predeterminadas, en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados. A la vez continúan siendo organizaciones por sí misma, con su vida interna, su cultura, su contexto.

¹⁷ Ibidem. Pág. 11.

Así, las organizaciones gubernamentales responden a una ley, a una normatividad que les dio vida. Nacen por mandato externo predeterminado, sus resultados son esperados sin considerar necesariamente condiciones específicas de existencia de cada organización, los vaivenes políticos y económicos afectan de manera institucionalizada sobre estas organizaciones. En otras palabras son creaciones específicas, reguladas externamente, amarradas formalmente.

Pero hay que entender, que el Gobierno tampoco es un espacio desordenado, ya que mantiene una lógica cooperativa y de influencia recíproca, si bien no tanto para buscar generar una perfecta coincidencia y congruencia entre todas las organizaciones gubernamentales.

El desarrollo de un cambio integral en una organización requiere afectar diversos espacios organizativos que van desde las estructuras y procedimientos hasta las relaciones institucionales que posicionan a la organización con su contexto.

Los nuevos modelos organizacionales ¹⁸

Las características del nuevo modelo organizacional, en contraste con el tradicional podrían analizarse a partir de diferentes cambios.

El modelo tradicional de las organizaciones públicas en México, parte de una visión del Estado como ente unilateral y omnipresente. Esto indujo a la formación de estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical., infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones.

Las condiciones del nuevo escenario impulsan a un cambio; el supuesto de un estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas y procesos de transformación de la sociedad con la que interactúan.

En la medida en que se acepta una estructura estatal abierta a sistemas de cogestión de los problemas públicos con la sociedad, surge la necesidad de evolucionar hacia configuraciones estructurales horizontales y abiertas, por proyectos matriciales.

El cambio organizacional también se refleja en los procesos decisorios. En el modelo tradicional se supone la norma jurídica como el eje alrededor del cual se toman las decisiones; los procesos decisorios

¹⁸ Cfr. Cabreo Enrique, Escotto Teresita, *“Evolución reciente de los procesos de reforma de la Administración Pública y su efecto en los modelos organizacionales”*, CIDE, doc. No. 8.

por lo tanto son cerrados y altamente centralizados. Los mandos medios y operativos generan una tendencia en apego a la norma, entorpeciendo la agilidad de respuesta ante demandas crecientes. Este tipo de dinámicas –resultado de una tradición de concentración de poder– convierte a la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueo de iniciativas, estrategias de retardo y acaparamiento de información.

Ante un proceso que obliga a replegarse al estado y a una apertura hacia nuevas formas de comunicación con la sociedad, la descentralización y apertura de los procesos decisorios aparece como un prerequisite organizacional indispensable. Los centros de decisión tenderán a diversificarse y a integrar la racionalidad legal, la técnica y las expectativas de los grupos sociales. Esto produce estructuras de decisión más complejas pero basadas abiertamente en la comunicación y el acuerdo, lo cual clarifica el sentido de las decisiones, su intencionalidad, su corresponsabilidad y las ventajas para cada organismo.

Ante una nueva concepción del papel estatal, los sistemas de gestión en las organizaciones públicas también se verán profundamente alterados.

Los sistemas de planeación, caracterizados por una concepción tradicional del rol estatal, suponen sistemas de planeación rígidos como procesos verticales, en los que la lógica de la cúpula organizacional define el rumbo, acciones y ritmos del plan.

A partir de la redefinición del rol estatal, las organizaciones públicas suelen diseñar sistemas de planeación menos rígidos y necesariamente participativos; en esta dinámica el acento se pone sobre el proceso en sí, ya que el rumbo y acciones del plan serán acordados conjuntamente con la participación de todos los miembros de la organización.

En lo relacionado con los sistemas de dirección, la cúpula, de ser conductora totalizante de acciones, pasa a ser un elemento más que pretende encauzar las acciones. Existe la necesidad de ceder y/o delegar espacios con autonomía. La cúpula organizacional se concibe más como una función emprendedora que conductora.

En lo referente a los sistemas de evaluación con orientación a la vigilancia y supervisión administrativa, parecerían evolucionar hacia sistemas de seguimiento y autoevaluación por unidades administrativas, en los que la medición de logros es el aspecto prioritario.

Respecto al comportamiento organizacional, la nueva dinámica en que están inmersas las organizaciones públicas ha inducido una variación de actitudes, valores y patrones de conducta organizacional.

La función primordial que recompensa a las organizaciones públicas, deja de ser el estricto cumplimiento de las tareas para trasladarse a la esfera de los logros en impulsar proyectos. La aptitud

técnica, creativa y emprendedora sustituye los esquemas tradicionales. Las vías de la promoción y el ascenso se encaminan al reconocimiento de los logros profesionales del servidor público como elemento de cambio e impulsor de iniciativas.

Innovación y fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales:

“Las organizaciones gubernamentales son organizaciones que nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento, tienen su contexto particular, generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en esquemas de interacción, con una especificidad propia.”¹⁹

Cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea. Se trata, por tanto, de un conjunto de organizaciones, si bien públicas diversas, compuestas de actores con patrones de racionalidad no lineales.

Las organizaciones gubernamentales no son estáticas ni monolíticas, el diseño de la estructura en una organización en el sector público es importante en la medida en que se convierta en el marco dentro del cual los actores participan, negocian, interactúan e interpretan el sentido de sus acciones y de los demás; por ello, para los individuos las configuraciones no son tan solo organigramas y procedimientos, son también una cultura y una forma de vida.

Es tal la dinámica de estas organizaciones que la fuerza predominante tiende a ser moderada por las demás. Así, es probable que coexistan en equilibrio dinámico dos fuerzas distintas, es decir, la organización puede combinar diferentes formas en diferentes lugares, dando pie a híbridos que reflejan tanto las transformaciones que sufren durante los ciclos de vida como el cambio de una configuración a otra.

La forma en cómo una organización se adapta a los arreglos de funcionamiento legítimos varían considerablemente. Sin embargo, en términos generales, este tipo de procesos de cambio adaptativo se explican a partir de la categoría conceptual de *isomorfismo*.

Específicamente, el concepto de isomorfismo se ha empleado para designar cierto tipo de relaciones que se pueden establecer entre organización formal y su medio ambiente. DiMaggio y Powell definen al isomorfismo como “procesos de constreñimiento que llevan a una organización a adoptar

¹⁹ Powell W. Y P. DiMaggio, “*The new institutionalism in organizational analysis*”, The University of Chicago.

o imitar a otras organizaciones o formas de configuración que presentan características contextuales similares o iguales”²⁰.

Esta imitación puede llevarse a cabo por medio de varios proyectos de innovación o de ajuste inconsciente. Pero, lo que aquí cabe destacar es que aún en este tipo de procesos de cambio existen consecuencias no anticipadas que pueden institucionalizarse. De hecho, se puede decir que en gran medida este tipo de cambios no anticipados y continuos que se dan durante el proceso de isomorfismo son los que le dan sus características específicas y contextuales a cada organización. Es decir, aun con el mimetismo, nunca podrá existir una organización igual a otra, y esto se puede explicar por los procesos de cambio adaptativo.

En las organizaciones gubernamentales existe un comportamiento multidimensional. Por una parte deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es un referente de existencia. Este tipo de organizaciones no existe por sí mismas sino por una misión y una legalidad externas. Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno. Igualmente deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y las circunstancias propias de su situación.

La innovación organizacional obliga a nuevas formas, estructuras o procesos en la organización, ya sea como cambios internos para lograr un mejor desempeño.

Mintzberg considera a la estructura como un factor determinante para la innovación.

La estructura organizacional condiciona el comportamiento de aquellos que componen una organización y es también un medio para alcanzar los objetivos y las metas (Drucker, 1974:52). Las estructuras organizacionales coadyuvan al alcance de los objetivos a través de tres formas:

1. Mediante la estructura básica que distribuye de manera formal las personas y los recursos a las tareas que deben ejecutarse.
2. Mediante mecanismos estructurales de operación como órdenes permanentes o procedimientos de operación que pueden delinear la forma en que deben ejecutarse las tareas.
3. Mediante mecanismos de decisión que abarquen las provisiones para ayudar a la toma de decisiones y los requisitos asociados con el procesamiento de la información (Child, 1990:16).²¹

²⁰ Ibidem. Pág. 149.

²¹ Cfr. Culebro Jorge, “*Cambio organizacional: Transformación y diseño estructural*”, CIDE, Doc. De Trab. 66.

“El proceso de innovación organizacional se puede considerar como el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la estructura organizacional gubernamental.”²²

El nivel de la innovación se relaciona, por su parte, con el hecho de aceptar la dualidad de las organizaciones gubernamentales como formalmente predeterminadas por el marco normativo que rige su funcionamiento y, además, con una lógica interna propia. Dicha dinámica interna de la organización, será susceptible no sólo de generar innovaciones sino de modificarlas en el curso de su implementación.

Así cuando una organización alcanza el concepto de innovadora, se caracteriza por que tiene una estructura orgánica muy elevada, con poca formalización, trabajo especializado basado en el conocimiento, una tendencia a grupos de especialistas en unidades funcionales, trabajo en equipo y descentralización considerable. En este tipo de configuración se combina una estructura orgánica, que responde a contextos dinámicos, con estructuras descentralizadas, que enfrentan altos niveles de complejidad.

Sin embargo una adhocracia innovadora tendera también, a través del tiempo y si la dinámica de generación innovadora no se mantiene, a burocratizarse.

El cambio estructural en organizaciones gubernamentales

Dependiendo de la etapa en que se encuentre la organización en términos de su ciclo de vida (surgimiento, expansión, madurez o crisis), las funciones que deba cumplir determinarán el tipo de estructura que adopte; sin embargo, es claro que un cambio en la estructura no necesariamente debe ser antecedido por una redefinición de las funciones de la organización.

Visto en esta forma, cualquier proceso de cambio en organizaciones gubernamentales debiera pasar por una transformación, rediseño y configuración de sus estructuras organizacionales, de tal forma que a partir del modelo de organización tradicional caracterizado por ser piramidal, altamente formalizada, estable y con papeles definidos se logre consolidar una estructura horizontal, flexible y cambiante frente a un contexto dinámico.²³

²² Cabreo E., Arellano D., Amaya M., “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad”, Pág. 153.

²³ Cfr. Culebro Jorge, “Cambio Estructural”, en reformando al gobierno, op. Cit. Pág. 172.

Son tres los niveles en los que puede tener lugar un cambio organizacional: estructural, decisorio e institucional.

Es así que la organización podría ser vista a partir de cinco elementos básicos.

1. La estructura o el diseño formal de una organización representada en un organigrama.
2. La división del trabajo que asigna el trabajo en componentes capaces de llevarse a cabo por individuos o grupos.
3. La coordinación de las distintas partes de la organización para alcanzar los objetivos.
4. Las relaciones escalares que prescriben la jerarquía de la cadena de comando y laterales cuando señalan cómo deben ser las relaciones entre los niveles similares.
5. El principio funcional que se refiere a la diferenciación del trabajo de acuerdo a las distintas áreas funcionales de la organización.²⁴

A este tipo de estructuras se les ha conocido bajo el término de burocracia (Weber 1947), entendida como un sistema eficiente de coordinación y control. La burocracia es una forma de organización racional por que los medios son diseñados para alcanzar los objetivos y es legal por que la autoridad es ejercida por un sistema de reglas y procedimientos, de tal manera que las órdenes son obedecidas voluntariamente por aquellos que las reciben.

El diseño de la estructura organizacional

Como se mencionó al principio, la estructura organizacional presupone la existencia de dos requisitos básicos: la división del trabajo y la coordinación. Así, la estructura organizacional podría definirse como la manera en que se divide el trabajo en tareas y cómo éstas se logran coordinar.

El diseño de una organización se concibe como la manipulación de una serie de parámetros que afectan la división del trabajo y los mecanismos de coordinación.

Los parámetros que presenta Mintzberg son los siguientes:²⁵

- La especialización del trabajo. Puede darse en dos dimensiones: Horizontal y vertical. Es horizontal cuando el trabajo abarca un número reducido de tareas bien definidas, y vertical si el trabajador carece de control sobre tareas.

²⁴ Bowditch James, Antony Buono, "A primer on organizational behavior", Pág. 10.

²⁵ Mintzberg Henry, "The Structuring of organizations", Prentice Hall.

- La formalización del comportamiento. Es el medio por el cual la organización regula la discrecionalidad de sus miembros normalizando sus procesos de trabajo a través de tres formas: por la descripción del puesto, por el flujo de trabajo, como los reglamentos, y por reglas generales, como los manuales de política.
- La formación. Es un proceso clave para los trabajos profesionales y se entiende como el medio por el cual el conocimiento y las habilidades para el trabajo son aprendidas a través del uso de programas formales de instrucción.
- El adoctrinamiento. Este es el proceso a través del cual las normas son adquiridas y se aseguran pautas de comportamiento en los miembros; es un medio para que el individuo aprenda el valor de la organización, sus normas y el comportamiento requerido en ella.
- La agrupación de las unidades. Fomenta la coordinación de las unidades por que reúne diferentes trabajos bajo una supervisión, les exige que compartan recursos, crea medidas similares de comportamiento y facilita la adaptación mutua.
- El tamaño de la unidad. Se refiere al número de puestos en cada unidad, algunas veces llamado ámbito de control.
- Sistema de planificación y control. Éste puede ser de dos tipos: aquellos que especifican los resultados antes de que se realicen (sistemas de planificación de acciones) y aquellos que especifican los resultados después de realizados, generalmente diseñados para medir y motivar (sistemas de control de rendimiento).
- Los dispositivos de enlace. Desde estos puestos de enlace y los grupos de trabajo sirven para facilitar la adaptación mutua entre las unidades.
- La descentralización. Es la difusión del poder en la toma de decisiones. La estructura es centralizada si el poder reside en un solo punto y descentralizada cuando el poder se dispersa en muchos individuos. Es vertical cuando la delegación del poder formal desciende a lo largo de la línea jerárquica hasta los directivos. Horizontal si el poder se dispersa por fuera de la línea jerárquica hasta los no directivos, y selectiva si existe dispersión del poder de diferentes decisiones en diferentes direcciones. De esta forma es posible identificar seis formas básicas de descentralización:
 1. Centralización vertical y horizontal cuando todo el poder reside en la cabeza estratégica.
 2. Descentralización horizontal y selectiva si el ápice estratégico comparte algún poder con la tecnoestructura.

3. Descentralización vertical limitada en que a los diferentes directores de unidades se les delega el poder para controlar la mayoría de las decisiones relativas a sus unidades de línea.
4. Descentralización vertical y horizontal cuando la mayor parte del poder reside en el núcleo de operaciones.
5. Descentralización vertical y horizontal selectiva si el poder sobre diferentes decisiones está disperso entre varios lugares de la organización.
6. Descentralización pura cuando el poder está compartido con igualdad entre todos los miembros.

Asimismo, si los servicios de apoyo efectúan la presión para colaborar con el objeto de implicarse a sí mismo en las actividades centrales de la organización fusionándose con la tecnoestructura, la línea media y en ocasiones con el personal operativo en equipos multidisciplinarios, adopta la forma de la configuración innovadora. Esta organización alcanza la coordinación por medio de la aceptación mutua en un solo sistema de centralización vertical u horizontal de tipo selectivo, constituye así la fuerza del aprendizaje.

Las Comisiones de Arbitraje Médico.

Las comisiones de arbitraje médico han surgido en el país como organizaciones gubernamentales prestadoras de un servicio público considerado prioritario, por lo que su creación ha adoptado diferentes modalidades. A la fecha se han creado 23 comisiones de arbitraje médico, incluyendo la nacional, de las cuales 9 son organismos descentralizados y 14 órganos desconcentrados.



Sin entrar al análisis del conjunto de las disposiciones estatales y considerando únicamente las normas de carácter federal, cuyo ámbito de aplicación es diferente al de las normas de la esfera gubernativa de las comisiones estatales, mencionaremos algunas precisiones a efecto de diferenciar la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado, en relación con un organismo público descentralizado.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las Secretarías de Estado “podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”²⁶

²⁶ LOAPF Artículo 17

La teoría señala que la organización administrativa denominada desconcentración, se refiere a la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración; siendo también que la competencia que se les confiere no llega a la autonomía”²⁷

Así las características que presentan estos órganos están derivadas de las Secretarías de Estado y son:

- Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder ejecutivo.
- Dependen jerárquica y administrativamente del Titular del poder Ejecutivo y/o Secretario de Estado.
- El Titular del órgano es nombrado y removido libremente por el propio Presidente o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del Presidente.
- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos²⁸.

Por otro lado, la mencionada ley señala que, “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”²⁹

A su vez, la ley federal de las entidades paraestatales señala: “son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
2. La prestación de un servicio público o social; o
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”³⁰

²⁷ Serra Rojas Andrés “*Derecho Administrativo*” p. 480.

²⁸ Pichardo Pagasa Ignacio “*Introducción a la Administración Pública de México*” p. 203.

²⁹ LOAPF Art. 45.

³⁰ LFEP Art. 14.

De conformidad con la teoría, los Organismos Públicos Descentralizados reúnen las siguientes características:

- “Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, de un decreto o de un acto jurídico de derecho privado,
- Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el Consejo de Administración de la entidad a propuesta, por lo general, del Presidente de la República. El nombramiento y la remoción deben cumplir los requisitos establecidos en los estatutos constitutivos o en las leyes que rigen las actividades de las instituciones cuando se trata de entes jurídicos.
- Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno: Consejo de Administración, Consejo Técnico, etc. Según sea el caso.
- No actúan por facultades delegadas sino, con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan.
- Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen básicamente de la renta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad. La circunstancia de que sus presupuestos se aprueben por la Cámara de Diputados no altera la validez de esta afirmación”³¹

Los procesos de cambio y reforma en la administración pública adoptan orientaciones, modalidades y ritmos diferentes en su ejecución. Existen circunstancias en las cuales el proceso se define como la necesidad de modificar la estructura orgánica y las funciones de organismos y dependencias, lo cual deriva en una nueva estructura interna del aparato.

En otras el proceso es parte de una rearticulación del aparato administrativo estatal con los usuarios del servicio. Se observa en otros casos, que se hace hincapié en el cambio de actitud del funcionario público. Por último se encuentran casos en los que la reforma del aparato se inscribe en un proceso de transformación más extensivo del Estado, que busca una reestructuración estado-sociedad.

En cada caso se observan diferentes situaciones de cambio que parten de objetivos divergentes, derivan en estrategias distintas e imponen diversas modalidades de cambios en las organizaciones públicas. En ese sentido, la renovación en las organizaciones públicas se refiere al conjunto de acciones orientadas a la refuncionalización del aparato estatal ante un nuevo escenario y contexto.

³¹ Pichardo Pagasa Ignacio, *“Introducción a la Administración Pública de México.”*p. 203-204.

Según Enrique Cabrero, una situación de cambio se entiende como el marco de premisas y supuestos en cuyo interior se pretende inducir el proceso. Este marco está dado por la definición de dos características: por una parte, *la orientación*, es decir los ámbitos de acción y límites planteados, si se pretende un cambio sólo en el interior del aparato, o bien, que incluya también la relación del aparato con la sociedad; el segundo aspecto es la *profundidad* con la que se pretende inducir dicho cambio, es decir, si se focalizan los esfuerzos solamente sobre la estructura orgánica o se quiere abarcar la inducción de un cambio en el ámbito de los individuos que componen el aparato.

La orientación, por su parte, cuando se limita al ámbito interno del aparato, deriva en ajustes a la estructura, en las funciones y en la normatividad. Es por tanto, un reto al diseño organizacional, mientras que cuando se plantea abarcando el ámbito de la relación con los usuarios, pasa a ser un problema de relación con el contexto, que conduce a acciones de información al usuario, simplificación del servicio, rapidez, etc. Por consiguiente representa un reto al diseño de organizaciones con capacidad de comunicación social.

En lo referente a la profundidad, cuando se define el proceso centrado en la estructura del aparato es necesario experimentar nuevas formas de relación entre unidades, ajustes en los niveles de autoridad, competencias, etc. Cuando se centra el esfuerzo en el comportamiento individual es necesario inducir modificaciones en los patrones de conducta, valores, identidad institucional y otros.

Situaciones de cambio en organizaciones complejas

		ORIENTACIÓN DEL CAMBIO	
		Intraorganizacional	Relación organización-contexto
Profundidad del cambio	Focalización sobre estructuras organizacionales	Reestructuración del aparato	Reforma administrativa
	Focalización sobre estructuras y comportamientos organizacionales	Renovación institucional	Reforma estatal

Con base en lo anterior, las dos premisas que se pueden adecuar para lograr el fortalecimiento organizacional de las comisiones de arbitraje médico son: la reforma administrativa y la renovación institucional.

La reforma administrativa se caracteriza por una orientación amplia que pretende inducir cambios tanto en el interior del aparato como en su relación con el público; cambios enmarcados en una focalización a las estructuras organizacionales. En este tipo de proceso se acepta la necesidad de una readecuación del aparato no sólo a las nuevas condiciones económicas sino también a las nuevas necesidades de la sociedad, mayor cobertura de acción y agilidad de las demandas y servicios.

La preocupación fundamental en esta orientación es la eficacia del aparato, buscando una rearticulación con los usuarios.

Esta perspectiva ha dominado el escenario internacional, y desde la década de los setenta las reformas administrativas se plantearon como la panacea para refuncionalizar el aparato.

Los procesos de simplificación administrativa, desregulación, modernización, además de cambios en funciones y normatividad se inscriben en este tipo de situaciones.

La renovación institucional asume la necesidad de orientar el cambio hacia el interior del aparato, pero desde una perspectiva de transformación más profunda que intenta modificar los comportamientos, valores y actitudes de los integrantes de las organizaciones públicas. Esta perspectiva se asocia a procesos en los que se acepta que la transformación se dará en la medida en que se pueda llegar a modificaciones individuales, la estructura de poder, la forma y orientación de las decisiones, el compromiso en las acciones y la identificación con la función pública.

En este tipo de acciones se requiere que la organización esté dispuesta a asumir los costos de energía organizacional que el proceso genera en el corto plazo, esperando en el largo plazo haber generado una dinámica de acción organizacional orientada al servicio público como valor institucional.

Las actividades derivadas de esta perspectiva son: la profesionalización del servicio, los procesos de identidad institucional, la generación de un nuevo esquema de compensaciones y contribuciones institucionales, mecanismos de ascenso jerárquico asociado a logros profesionales, etc.³²

La experiencia de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico

La CONAMED ha trabajado con firmeza para crear un modelo de arbitraje médico que por una parte, atienda los objetivos de la Comisión y por otra, busque beneficiar tanto al paciente como al profesional de la salud, actuando con objetividad e imparcialidad, manteniendo la política de escuchar

a las partes y permitiendo la participación activa de los involucrados a fin de encontrar una sana solución a sus conflictos.

En ese sentido, se requirió de un replanteamiento de la institución, bajo un enfoque de servicio con mayor calidad y eficiencia, sustentado en el principio de otorgar atención especializada y profesional a través de un esquema de operación modular, el uso de un proceso estandarizado con procedimientos y protocolos homogéneos.

Así, para consolidar el modelo de arbitraje médico, fue necesario realizar un replanteamiento estratégico de la institución promoviendo su reorganización funcional y estructural, con base en las siguientes líneas de acción:

- Operar un esquema de planeación estratégica participativa e incluyente.
- Adecuar la estructura orgánica, acorde a las políticas y estrategias definidas
- Reorientar funcionalmente la operación con enfoque de calidad.

Operar un esquema de planeación estratégica participativa e incluyente

La visión y el rumbo de la institución fueron marcados y actualizados por el equipo directivo de la institución en donde se definieron las políticas, objetivos, indicadores, metas, así como los proyectos específicos para su logro. Así mismo, se desplegó este esfuerzo al interior de la institución, asegurando la participación de todo el personal, además de la inclusión de sus opiniones y propuestas. De esta manera se obtuvo el compromiso individual y colectivo en la instauración de las acciones y la redefinición de rumbo o cambios en los procedimientos, a través de:

- Promover la participación y corresponsabilidad del personal.
- Constituir un proceso que reúne los procedimientos estandarizados de todas las etapas del arbitraje médico. Incluido el seguimiento de los compromisos asumidos por las partes en los instrumentos de conciliación y laudos.
- Integrar funcionalmente a las áreas operativas vinculadas al proceso de atención de Inconformidades
- Retomar la experiencia institucional y perfeccionar el *modus operandi*.
- Generar en la sociedad un entorno de confianza y transparencia en los servicios ofrecidos.
- Garantizar a los usuarios que recibirán una óptima y uniforme calidad de atención.
- Detectar deficiencia en la prestación del servicio, para incidir en mejor calidad de la práctica de la medicina.

Adecuar la estructura orgánica, acorde a las políticas y estrategias definidas.

Esta línea incluyó la necesidad de empatar la estructura a las nuevas funciones y procedimientos operativos, atendiendo las oportunidades de mejora detectadas y reforzando la tarea sustantiva institucional.

La estructura orgánica tuvo por objeto la integración de todas las funciones sustantivas con el seguimiento de los productos y acuerdos hasta su cumplimiento y, por otro lado, la creación de áreas adjetivas de apoyo para funciones estratégicas. Dentro de estas funciones destacan las de promoción y difusión, ya que es necesario incidir en todos los sectores de la sociedad; el área de enseñanza e investigación, encargada de analizar la información disponible para la emisión de recomendaciones y opiniones técnicas; tales funciones tienen por objeto fortalecer la vertiente preventiva y generar propuestas al Sector, especialmente en la formación de recursos humanos para la salud.

Así mismo, se hizo indispensable la creación de un área de innovación y calidad responsable de instaurar un sistema de gestión específico. El sistema aseguró en la operación de procesos internos la atención eficiente y eficaz de las necesidades planteadas por los usuarios y promovió al interior de la CONAMED una cultura de calidad que permite el logro de la misión institucional.

Prueba de ello, fue la certificación en la norma ISO 9000-2001 de que fue objeto la Comisión en diciembre de 2001.

Reorientar funcionalmente la operación con enfoque de calidad

Los cambios funcionales se sustentaron en los siguientes principios que permitieron atender los problemas detectados en los ejercicios de planeación institucional:

1. Atención personalizada, profesional y especializada
2. Horizontalización (corresponsabilidad)
3. Esquema de operación modular
4. Modelo de atención estandarizado (procesos integrados)
5. Protocolo e instrumentos homogéneos

Para asegurar una mejor operación de las áreas sustantivas, se planteó la necesidad de llevar a cabo los siguientes cambios funcionales, a través de la unidad de atención modular, formada por un médico titular con apoyo jurídico y técnico:

CAMBIOS FUNCIONALES

Operación tradicional

- Líneas verticales de mando
- Atención segmentada de acuerdo a la institución involucrada.
- Proceso enfocado a las instituciones de servicios médicos
- Inhibición del involucramiento del personal en toma de decisiones.



Atención modular

- Personal facultado para la atención personalizada del asunto.
- Estandarización de los procesos de atención.
- Procesos enfocados a los usuarios (médicos, pacientes y sus familiares)
- Esquema operativo flexible, autorregulable, reproducible y con trabajo colegiado.

Con este nuevo esquema de operación modular se establecieron cargas equitativas de trabajo, recepción aleatoria de casos en cada módulo, mejor aprovechamiento de los recursos, soluciones colegiadas para generar criterios institucionales y evaluación de resultados; esto permitió una mayor transparencia del proceso, y con ello mejores vías para la atención de las controversias entre los profesionales de la salud y sus pacientes.

En este contexto y con el afán de brindar un servicio con plena satisfacción de los usuarios, todas las Inconformidades que se presentan son minuciosamente analizadas en sus dos componentes básicos, la narrativa de hechos (motivación) y las pretensiones que reclama el usuario para dar fin a la controversia.

Este esquema permite determinar la admisión de las posibles Inconformidades y, en su caso, otorgar asesoría con relación a sus dudas o inquietudes respecto a la atención médica recibida, los derechos y obligaciones que les asisten, las alternativas legales de que se dispone, o bien sobre las instancias ante las que podrá ventilar su asunto.

Este modelo de resolución alterna de controversias, tiene por características principales: la imparcialidad para analizar los hechos, el conocimiento especializado del acto médico y la libre decisión de las partes; no sólo permite atender de manera expedita las Inconformidades de los pacientes y sus familiares, fortalece la calidad de la atención, al imbuir a los prestadores del servicio una actitud favorable a un mejor ejercicio profesional.

Con el propósito de orientar el proceso hacia la resolución del conflicto, se reciben y registran las quejas desde la perspectiva del usuario y posterior al análisis técnico médico de la problemática, se procede a las vías de conciliación directa entre el usuario y el prestador de servicio y en caso de no resolver en primera instancia se presenta a las partes una propuesta de arreglo, una vez estudiado el asunto, o bien, el arbitraje en conciencia o en estricto derecho con pleno respeto a la voluntad y autonomía de las partes y la participación de un tercero, asesor, calificado y certificado por los consejos de especialidad.

La transparencia del proceso de atención de inconformidades ha sido una de las principales estrategias en la CONAMED para lograr la satisfacción de los pacientes y sus familiares así como de los profesionales de la salud; en esos términos, se ha visto a la institución como una instancia confiable para tratar de solucionar las controversias derivadas de un acto médico logrando la legitimación ante la sociedad en general, merced a un modelo alternativo ágil y eficiente para la resolución de controversias.

Otra estrategia seguida por la Comisión fue estandarizar el modelo de arbitraje médico para consolidar el modelo de atención de Inconformidades. Así, fue necesario establecer los principales criterios

operativos, glosario de términos y el marco jurídico aplicable en la institución; ya que es necesario ver en el arbitraje médico un solo proceso integral de servicio, que genere mayor confianza en los usuarios.

Para ello se propició una eficiente comunicación interna entre las áreas encargadas del proceso y evitar criterios y puntos de vista disímboles ante un mismo asunto, falta de consensos y liderazgo técnico, cargas inequitativas de trabajo, escasa evaluación de resultados y carencia sistematizada de trabajo en equipo.

Para atender esta estrategia se plantearon las siguientes líneas de acción:

- Unificar criterios operativos, normalizar y documentar todos los procedimientos.
- Asegurar una atención estandarizada e integral.

Unificar criterios operativos, normalizar y documentar todos los procedimientos

La aplicación de esta línea de acción permitió retomar y reconocer la experiencia del personal para rediseñar los procedimientos bajo un esquema de reforma, es decir, retomar lo bueno, replantear acciones que atiendan los problemas recurrentes, identificar las mejores prácticas en el proceso de atención, controlar la calidad de los insumos que intervienen en el mismo y los factores críticos que garantizan la calidad de los servicios ofrecidos. Por otra parte, se definieron las interacciones entre los procesos y las áreas operativas o de apoyo, de manera que no se fragmenten las cadenas cliente-proveedor y se ponga en riesgo los servicios.

Así mismo, se consideraron las alianzas estratégicas con los diferentes actores institucionales, permitiendo de esta manera un servicio integral y coordinado.

Es muy importante que la documentación de todos los procedimientos se realice bajo un esquema y metodología específicamente diseñados para este fin y que aseguren a la institución y al personal responsable la información validada, vigente, estandarizada y ágil, de uso frecuente o de consulta para el desempeño de sus responsabilidades cotidianas.

Asegurar una atención estandarizada e integral

Todos los procesos rediseñados y documentados son ampliamente difundidos al interior de la institución a efecto de que el personal tenga perfectamente definidas sus responsabilidades y sea capacitado en los procedimientos de su competencia.

Así mismo, se estableció un sistema de monitores de los procedimientos para verificar su debida aplicación y, en caso de encontrar desviaciones, tomar las medidas correctivas o preventivas para evitar su recurrencia.

Los integrantes de cada uno de los módulos operativos, independientemente de la fase de atención que se trate, deben tener el perfil requerido para desempeñarse y mostrar una actitud abierta a la capacitación y actualización continua.

La aplicación de estos esquemas operativos permite la toma corresponsable de decisiones, facultada a los titulares de cada fase operativa para funcionar como responsables y a la vez facilitadores, llegar a consensos respecto de los asuntos que lleven a la mejor forma de solución, además de la posibilidad de establecer referentes y criterios homogéneos que aseguren una misma calidad y criterio técnico.

Si bien esta forma extrajudicial de resolución de conflictos está debidamente documentada, existen una serie de habilidades y herramientas de naturaleza personal que deberán adquirirse o perfeccionarse en forma cotidiana para facilitar la interlocución y conducción de las diferentes etapas, y de tal suerte llegar a la definición de acuerdos por las partes y al seguimiento de los compromisos adquiridos.

Una herramienta fundamental que permite asegurar una atención estandarizada de los asuntos, se refiere a la integración de los expedientes y el manejo documental, además del registro informático a través del sistema único de información.

Consideraciones

Es especialmente cierto en el caso de las organizaciones gubernamentales, dadas las limitaciones impuestas por su marco formal, el motivo por que fueron creadas y sus características específicas, que pueden convertirse en un momento dado en obstáculo para la innovación organizacional.

Por ello, el fortalecimiento organizacional de las comisiones de arbitraje médico dependerá en gran medida de los esfuerzos que se realicen para estandarizar el Modelo de Arbitraje Médico y su correspondiente homologación en el ámbito nacional.

Con la firma del convenio por el cual fue creado el Consejo Mexicano de Arbitraje Médico se aportan los elementos necesarios para lograr este cometido con pleno respeto a la autonomía de cada una de las entidades federativas.