

ANTONIO ARGÜELLES Y JOSÉ ANTONIO GÓMEZ M., *Hacia la reingeniería educativa. El caso Conalep*, México, Conalep-Noriega-INAP, 1999, 232 pp.

Los mexicanos vivimos en un Estado que no tiende hacia la modernización de forma natural ni espontánea. Es una modernización forzada, que se le impone desde fuera y que la sociedad asimila lentamente y con grandes penalidades. Le llega del exterior por medio de las élites locales que han logrado integrarse a los modelos tecnológicos de vanguardia de los países avanzados. Pero estas élites son islas en un universo que se mantiene aferrado a un modelo tradicional, donde la cultura no ha adoptado los elementos esenciales de la modernización, como pueden ser la productividad y la competencia, entre otros muchos. Los impulsos hacia la modernización, cada vez más frecuentes, se presentan como una carga extra. Al igual que el resto de los países que han llegado tardíamente a la economía de mercado, México se ha visto obligado a entrar en una carrera acelerada por integrarse al mundo globalizado. En esta carrera que obliga a quemar etapas históricas, es natural que se den pasos en falso, y que en muchas ocasiones no se cuente con el tiempo para corregirlos. Estos tropiezos son manifestaciones del rezago cultural. En muy pocos años se ha generado un desfase enorme entre la modernización (entendida como los aspectos puramente técnicos), a la que una parte de México ha tenido que adaptarse aceleradamente, y la modernidad (entendida como los aspectos culturales que permitirían un proceso modernizador deseado, completo y estable).

Las instituciones ligadas al gobierno, y el gobierno en su conjunto, han sido la parte de la sociedad más sensible a los cambios. Los sectores de élite (intelectuales, económicos y políticos) que han asumido el liderazgo del dinamismo social, lo han obligado a tomar la responsabilidad de su propia transformación, mediante una reforma administrativa más completa, y han obligado a los mismos teóricos de la administración pública a imaginar proyectos y programas antes impensables.

En México existe una sociedad participativa naciente, con la característica de estar constantemente cuestionando la eficiencia de las administraciones del sector público. De estas presiones han surgido diversas corrientes intelectuales de la administración pública, que proponen diferentes alternativas. Una de tantas corrientes es la "gerencia pública". En defensa de las organizaciones gubernamentales, la gerencia pública propone hacer más eficiente la administración pública abriéndose a incorporar modelos del sector privado. Se podría decir que la gerencia pública es una "nueva forma de pensar el quehacer administrativo en el gobierno, siendo una de sus premisas básicas considerar los elementos políticos y técnicos como partes integrantes del mismo fenómeno...".

El libro *Hacia la reingeniería educativa*, de Antonio Argüelles y José Antonio Gómez, se inscribe en esta corriente. Aborda el método de la gerencia pública en su compleja y estrecha interrelación con los factores del desarrollo. El libro tiene la virtud de permitirle al lector apreciar la aplicación de esta herramienta a un caso concreto (el Conalep), y de evaluar los resultados. Nos lleva de la mano desde el origen, es decir, desde la elaboración del proyecto de Modernización Administrativa Integral (MAI), hasta el análisis de los primeros resultados que se obtuvieron. El MAI se destaca por el alto valor que otorga a los factores culturales. Reconoce que ninguna modernización se podría conseguir sin cambiar las costumbres laborales profundamente arraigadas. Tampoco descuida otros factores ambientales del entorno, tomando en cuenta elementos como: el estado actual de la educación técnica en México, los estándares internacionales, las directrices del gobierno federal en esta materia, las restricciones presupuestales.

El MAI supone una transformación profunda del modelo de gestión administrativa del Conalep, reforzando el esquema descentralizado. Transfiere funciones y recursos a representaciones y planteles, dejando para las oficinas centrales la rectoría de los servicios, la normatividad y la evaluación general del desempeño. Es decir, un modelo de gestión que permite alcanzar los objetivos expresos en la misión y visión del Conalep.

Los objetivos del MAI se dividen en tres categorías. El aspecto cultural, que se propone la creación de una nueva cultura institucional, donde se identifiquen los valores del individuo con los de la organización. El aspecto gerencial, que lleva a crear nuevos flujos de comunicación centro-periferia, para que todo el personal conozca los programas, metas, estrategias, etc., y la cultura institucional se desarrolle. Por último, no se debe olvidar el aspecto estructural; por más importante que sea el desarrollo de la nueva cultura, se debe actualizar la normatividad existente. Como dijo Michel Crozier: "la sociedad no se cambia con decretos, pero tampoco se puede lograr el cambio sin ellos".

El proyecto de modernización se vale de diversas herramientas para lograr sus metas, pero, como reconocen los autores, la "reingeniería de procesos" fue el corazón del MAI. Con esto se propone reorganizar el trabajo de acuerdo con los procesos esenciales, las actividades mediante las cuales la organización cumple con su misión. Es decir, se evita que la elaboración de un producto o la prestación de un servicio tenga que pasar las "fronteras departamentales" antes de llegar al cliente. Se combinan varios trabajos en uno solo y se reduce el número de actividades que no agregan valor, entre muchas otras de las ventajas que el proyecto trae consigo.

Cuando una institución decide utilizar la reingeniería de procesos es porque acepta la necesidad de un cambio. La teoría identifica tres posibles

estadios que pueden llevar a pensar en un cambio en los procesos: instituciones con deficiencias de competitividad, instituciones que previenen problemas o las que carecen de problemas presentes y futuros, pero quieren garantizar su ventaja sobre los competidores.

El Conalep se encontraba dentro del primer estadio. Es decir, que el miedo a desaparecer, y la ambición de capitalizar oportunidades y de ganar un lugar en el mercado, lo llevaron a plantearse la idea de una reingeniería de procesos. Para eso se crearon estructuras organizacionales horizontales, se definió el ámbito de competencia de cada área para eliminar la duplicidad de funciones, se elaboraron los perfiles de los puestos, además de que se creó un sistema de difusión y actualización de manuales de organización y de procesos.

El factor cultural fue desdeñado durante mucho tiempo en los proyectos de cambio organizacional de entidades públicas, pero hoy se puede decir que está íntimamente relacionado con el éxito o el fracaso de cualquier intento por hacer más eficiente una institución. A mi juicio, éste es el aspecto central de todo cambio en una institución. Se podría decir que el cambio normativo-formal dependerá casi por completo de la actitud de los funcionarios ante la evolución, del grado de aceptación y compromiso con la nueva institución. Hoy los teóricos innovadores aceptan que la reingeniería de procesos sólo puede ser eficaz si se revisa y redefine la cultura corporativa como el sustento de la reingeniería.

En el caso de que se ocupa este libro se realizó una "auditoría cultural", para identificar el grado en que influye la cultura sobre el personal. Los resultados no fueron muy alentadores. Se tuvo que dar marcha acelerada a la formación de una nueva cultura institucional para el Conalep.

La difusión extensiva de las metas, tanto inmediatas como de largo plazo, fue imperativa para que los funcionarios se identificaran con ellas y se desarrollara la nueva cultura. En este sentido, la comunicación interna horizontal desempeñó un papel muy importante para identificar y comprometer al personal con las nuevas metas y estrategias de la institución. Sin embargo, para seguir un orden lógico de las acciones fue muy importante, dicen los autores, que el proceso de formación de la nueva cultura haya sido responsabilidad exclusiva de la alta dirección.

Al margen del MAI se organizaron sistemas de apoyo para el cambio, como fue un plan maestro de administración de compensaciones y reconocimientos, con el propósito de promover la profesionalización y reducir la incertidumbre que reinaba entre el personal y que afectaba su rendimiento. Además se creó un Control Estadístico de Procesos (CEP) como herramienta de autoevaluación. Y como apoyo al cambio cultural se manejaron principalmente dos estrategias: sensibilización, concientizando acerca de la

necesidad del cambio; e involucramiento, generando compromisos con el proyecto.

El libro de Antonio Argüelles y José Antonio Gómez, estoy seguro, se volverá obligatorio en las bibliografías de los cursos de administración pública, no necesariamente como investigación sobre el caso concreto del Conalep, sino como un texto que permite observar el punto de convergencia entre la teoría y la práctica, que ofrece la cercanía necesaria para el análisis de los frutos que se obtuvieron con la aplicación de elementos teóricos muy especializados.

Será, también, una referencia imperativa para los futuros intentos de reingeniería administrativa en otras dependencias del sector público. El peligro, a mi parecer, radica en que se use como si se tratase de una receta de cocina para el éxito. Normalmente tendemos a generalizar los resultados de un caso específico y convertirlos en leyes universales. Pero el hacer eso querría decir que no hemos entendido la enseñanza que un trabajo de este tipo nos deja, creyendo —como se hubiera creído a principios del siglo XX— que su valor intelectual y práctico depende del grado de generalización que se pueda extraer de él.

CARLOS DAVID LOZANO WOLFGANG