

# DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA, ESTUDIO DE SUS EFECTOS EN LA DINÁMICA ORGANIZACIONAL: EL CASO DEL INSTITUTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DEL ESTADO DE MORELOS

**LUIS MANUEL JUNCOS QUIANÉ**  
*UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL*

**TEMÁTICA GENERAL:** POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

## RESUMEN

Esta contribución es un reporte parcial de la labor de investigación realizada durante la elaboración de la tesis que, para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales, se presentó en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Cabe señalar que la investigación ha sido concluida y la disertación pública se llevó a cabo en julio del año 2016. El estudio realizado fue dirigido a indagar algunos elementos sobre la manera en que fueron diseñados los diversos ámbitos que ha tocado la reforma en materia educativa (identificamos tres: ámbito curricular, de gestión y organización y administrativo-laboral) e interpretar así, los efectos que la implementación de tales medidas han producido en la dinámica del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM); organización pública responsable de la implementación y gestión de las medidas de reforma en la entidad Morelense. Para lograr lo anterior se diseñó una investigación en la que, primeramente, se desarrolló una interpretación del discurso promovido en la reforma, acción apoyada en elementos de tipo histórico-documental y, en segundo lugar, un trabajo de campo que privilegió el uso de instrumentos de corte cualitativo para la obtención de testimonios orales, ello con la intención de analizarlos como narrativas locales emitidas por actores estratégicos. La obvia restricción de espacio definida para la participación en este evento, nos obliga a realizar un reporte parcial de los hallazgos realizados, sin embargo, el trabajo completo es público y está disponible para su consulta en los archivos de la UAM, Unidad Iztapalapa.

**Palabras clave:** Implementación de políticas públicas, reforma educativa, nueva gestión pública, gobernanza, dinámica organizacional.

## A MANERA DE INTRODUCCIÓN: ESTRUCTURA DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

En el trabajo aquí reportado se aborda la manera en que un conjunto de medidas de *política pública* en materia educativa (reforma educativa) fueron diseñadas desde el gobierno federal e implementadas por autoridades estatales, mediante un amplio número de actores involucrados en una *organización pública* que detenta peculiaridades de carácter local y que ha visto afectada su dinámica organizacional como resultado de la implementación de las referida acciones. Se puso énfasis en recuperar el proceso histórico en que se gestó tal fenómeno. Se propone la tesis de que se trata de una *reforma* que guarda continuidad con *el sentido* de los cambios realizados desde los años noventa del siglo pasado, y que está constituida por tres momentos o fases. Además se acude a recuperar la experiencia de *actores clave* en el plano local como un medio para reconocer que en cada entidad de la república ese proceso ha ocurrido de manera única, peculiar y diferente.

Para dar cuenta de lo arriba señalado el documento final del trabajo se estructuró en cinco apartados. El primero se dedicó a presentar algunas ideas de carácter epistémico y metodológico que sustentan el abordaje realizado durante el proceso de investigación (considerando los señalamientos de Tello (2012) y de Tello y Mairdanés (2012), quienes encabezan la Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa). Se hace, en ese tenor, énfasis en establecer un posicionamiento epistemológico claro y se presentan los hallazgos resultantes de una amplia revisión de la literatura producida sobre los temas abordados, ello como un recurso para identificar los debates abiertos y las carencias presentes en el estudio de los *objetos de interés* de este trabajo.

El segundo está abocado a presentar con cierto pormenor los referentes teórico-conceptuales ocupados para atender el fenómeno objeto de interés. De esta manera se transita entre algunos de los desarrollos teóricos formulados por el *discurso organizacional*, las *políticas públicas*, el *institucionalismo*, la *gobernanza* y la *nueva gerencia pública* siendo estas dos últimas tendencias teóricas contemporáneas en el terreno de la gestión pública.

Por otro lado, en el tercer apartado, se revisa el proceso histórico y contexto actual que sirvió de soporte para la conformación de la Reforma. Se atiende el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2015. Para ello, se presenta un posicionamiento sobre el hecho educativo, su naturaleza y alcance para, inmediatamente después, reconocer algunos de los rasgos presentes en el debate sobre el tema educativo en México y su efecto en la definición de la política pública en materia educativa en el país. Se incluye también una propuesta de caracterización de las fases que constituyen la Reforma con la intención de ubicar el papel jugado por algunos de los actores clave en su formulación así como

algunos rasgos sobre el *control* y la *gestión del desempeño*, contenidos en la legislación y normatividad educativa emitida recientemente.

El cuarto apartado, por su parte, contiene la primera parte del *estudio de caso*. Es importante destacar que la intención principal es observar la manera en que el proceso de implementación de la Reforma Educativa impactó la dinámica organizacional del Instituto de la Educación del Estado de Morelos (IEBEM). Como consecuencia de lo antes dicho se presentan algunas consideraciones sobre la metodología del *estudio de caso* para, enseguida, mostrar algunos rasgos del perfil geoeconómico, sociodemográfico, político y educativo del estado de Morelos. Ello se debe a que un supuesto básico de la investigación consiste en considerar que existen peculiaridades locales y regionales que imprimen su carácter específico a la entidad Morelense y que éstas influyen de manera definitiva en la forma en que se adoptan las políticas públicas formuladas desde el gobierno federal.

El quinto apartado completa y concluye el estudio de caso de la organización pública sujeta a investigación -el IEBEM-. Para esta parte se consideró hurgar en los antecedentes del Instituto, elaborar un perfil actual para después analizar el discurso contenido en los documentos jurídico-normativos que soportan la existencia de esa organización de manera que pudiéramos reconocer el marco instituyente que lo sostiene. Para cerrar el último apartado de ese capítulo dedicamos un amplio espacio para recuperar los testimonios orales de algunos *actores clave* entrevistados sobre los distintos tópicos que nos parecieron relevantes atender para comprender la manera en que el Instituto manejó la implementación de la política educativa en la entidad. Cabe señalar que se acudió al uso de *matrices de reducción de datos* y a la *interpretación de las emisiones discursivas* (asumidas como narrativas) de los actores entrevistados.

Finalmente, se difunden los hallazgos de la investigación y las conclusiones preliminares de la investigación. Se consideran preliminares porque como ya se sabe el proceso de implementación continua y consideramos que el proceso define un contexto donde el IEBEM deberá enfrentar las consecuencias de los procesos iniciados, lo que a su vez seguirá impactando en la dinámica organizacional.

Por el reducido espacio definido para esta contribución, en los siguientes apartados mostraremos algunos rasgos teórico-metodológicos de la investigación y algunos de los hallazgos realizados como resultado del desarrollo y conclusiones del trabajo realizado.

## GÉNESIS DE LAS REFORMAS A LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: IMPLICACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA SU ESTUDIO EN EL CAMPO DE LO EDUCATIVO

Desde el nacimiento del estado nación contemporáneo, la creación y configuración de las *organizaciones públicas*<sup>1</sup> como instancias dedicadas a atender asuntos de estado y gobierno –lo que también ha implicado la provisión de diversos servicios- se ha sustentado en argumentos de carácter racionalista, referidos a una supuesta y declarada pretensión de atender, mediante esos dispositivos, diversas necesidades del colectivo social. Lo anterior ocurre ante una evidente dificultad de los actores individuales para resolver las referidas necesidades colectivas, ello se debe –en parte- a que las *organizaciones privadas*, al estar orientadas por una lógica de mercado, se revelan como incapaces para actuar cuando no existe algún incentivo (principalmente de carácter económico) que les haga movilizarse.

Apoyándose en tales argumentos y, entonces, ante una supuesta inacción y/o incapacidad de los actores económicos individuales –siguiendo la línea de los referidos argumentos- se han diseñado y puesto en operación organizaciones públicas, como una forma de organización social instituida y legitimada para atender las referidas necesidades colectivas. Éstas han asumido diversas formas y tareas que le dan sentido a su existencia y fundamento a su acción. No obstante, en los últimos tiempos y bajo el argumento de la presencia de importantes y radicales cambios en diversos aspectos de la sociedad contemporánea se ha difundido una poderosa tendencia de cambio, reforma o transformación y se promueve, al mismo tiempo, la idea de una imperiosa necesidad de ajustar o modificar el carácter y las funciones de las *organizaciones públicas*, derivando en la formulación de un importante conjunto de reformas aplicadas en los diferentes países del orbe donde México no es la excepción.

Como resultado de los referidos procesos de cambio la realidad social se reconfigura y, con ello, las circunstancias que definen la *acción organizada* –entre estas se encuentran las referidas a la acción de gobierno y sus consecuentes aspectos de orden institucional-, son modificadas para ajustarlas a las nuevas circunstancias. Este argumento que, en primera instancia, parece simple y lógico, fundamenta esencialmente las acciones de cambio y transformación –y entonces la realización de reformas- en las organizaciones e instituciones que atienden asuntos del orden público.

De esta manera emergen y se difunden discursos en torno a las organizaciones y la gestión de asuntos de carácter público: conceptos como *políticas públicas*, *nueva gerencia pública* y *gobernanza*, entre otros, encabezan corpus teóricos que han adquirido una amplia difusión y han sido ocupados como referentes teórico-conceptuales para delinear tanto la acción de gobierno como el

estudio de los procesos de cambio adoptados por las organizaciones que atienden aspectos del orden público.

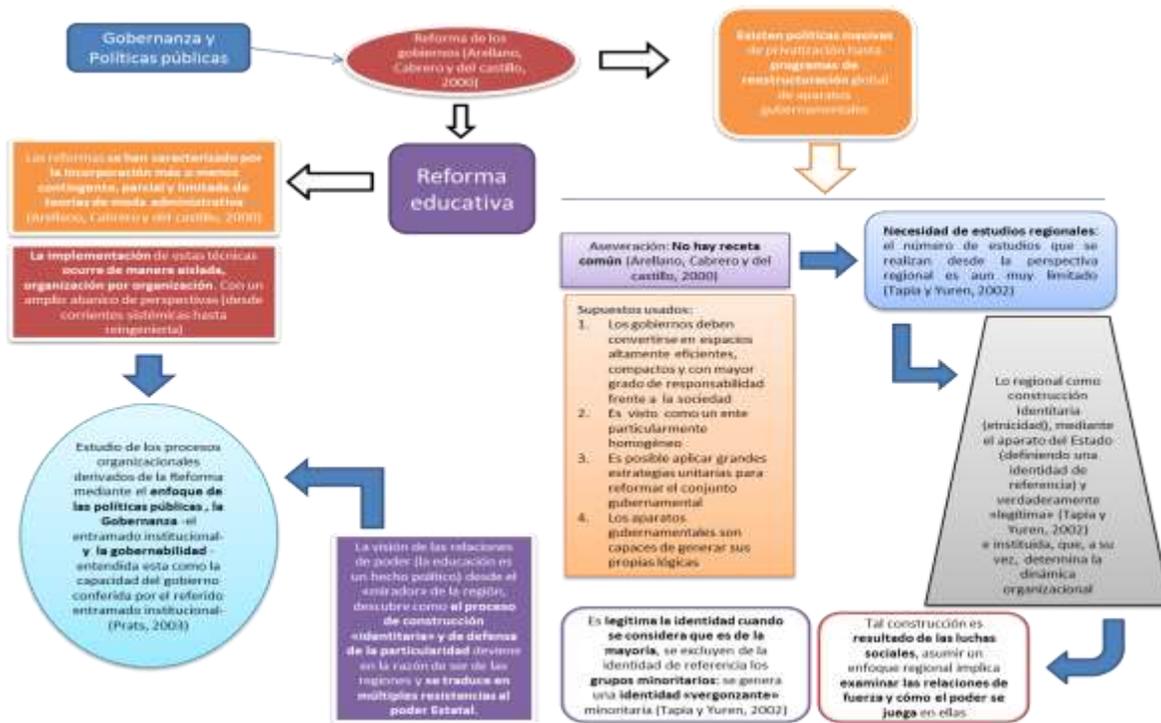
A partir de lo aquí explicado se consideró necesario y pertinente profundizar en la problematización de algunos aspectos para el estudio de fenómeno organizacional que se derivan de las *reformas institucionales* y a las organizaciones públicas, la toma de decisiones en ese ámbito y sus efectos específicos en el sistema educativo.

Considerando lo anterior se observó la necesidad de que el diseño de investigación contemplara un enfoque que tomara en cuenta las particularidades ocurridas en el plano regional-local y sus interacciones con las instancias del gobierno federal. Ello se debe a que los procesos de implementación de políticas públicas en materia educativa suceden en un espacio concreto, constituido de manera histórico-particular en el que existen grupos de poder que participan en el plano local y nacional con sus respectivos juegos e interacciones ocurridos en un contexto de federalización educativa donde el gobierno federal mantiene aún centralizadas importantes funciones del sistema educativo. Se consideró, además, de suma importancia estudiar la manera en que los actores locales (con rasgos identitarios) establecen mecanismos de relación con las instancias del gobierno federal mediante dispositivos jurídico-normativos y de política pública de carácter isomórfico que de manera general suelen ser ajustados para su implementación en el plano local.

El siguiente esquema pretende mostrar las implicaciones teóricas y metodológicas de la red de relaciones e interacciones definidas a partir de los planteamientos hechos.

---

<sup>i</sup> En este trabajo se utiliza este concepto para reconocer el carácter y naturaleza particular que se les ha conferido a las entidades denominadas *organizaciones públicas*, pues frente a las *organizaciones privadas* –un dualismo que se ha mantenido en las diversas variaciones del discurso dominante- las primeras son consideradas como instancias con una naturaleza un tanto diferente a las segundas, por lo que mantienen una clara distinción normativa y en sus funciones. Tal diferenciación es la que recuperamos para los fines analíticos de este trabajo; en ese sentido cabe aclarar que no ignoramos la perspectiva de Barry Bozeman (1998) quien asevera “todas las organizaciones son públicas”. Es pertinente señalar que el concepto público proviene del latín *publicus* que a su vez deriva de la palabra *populicus*, lo perteneciente al *populus*, que es el pueblo o colectivo de personas. Debido a ello es común usar la palabra público para denotar aquello que está expuesto o es de interés de un conjunto amplio de personas, pueblo o, en su caso, ciudadanía, a diferencia de lo que ocurre al interior de las organizaciones privadas que solo incumbe a quienes que se encuentran estrechamente ligadas a éstas.



Como se muestra en el esquema 1 el estudio de los procesos de reforma implica reconocer que, en el contexto de la reestructuración global de los aparatos gubernamentales, no existe receta común –única- (Arellano, Cabrero, & del Castillo, 2000) por lo que, a pesar de las tendencias isomórficas definidas desde el centro -o mediante la influencia de otros actores en el plano internacional- lo que suponemos que ocurre son experiencias específicas de implementación y adecuación del aparato gubernamental local, operadas por un conjunto de actores que (para nuestro caso de estudio) son predominantemente locales, los cuales se encuentran históricamente definidos con sus especificidades y características propias, ello deriva en la necesidad de realizar estudios regionales (considerando las determinaciones locales) que permitan identificar la construcción identitaria que instituyéndose determina, a su vez, la dinámica organizacional particularmente ocurrida.

El esquema nos permite de igual manera reconocer algunos vínculos y relaciones entre los referidos aspectos que deben ser contemplados al estudiar la implementación de las reformas educativas y su impacto en la dinámica organizacional. En relación con la identidad referida ésta no surge de manera simple, sino como resultado de luchas sociales específicas lo que nos lleva a

reconocer las relaciones de poder y sus procesos de legitimación, lo cual puede traducirse en múltiples acciones de resistencia al poder estatal. Todo lo anterior opera en el marco de un entramado institucional –definido, en teoría, desde un enfoque de gobernanza- que pretende, al menos en el discurso, dotar de mayor autonomía y capacidad de decisión a los actores locales para habilitarlos como piezas clave en la solución de problemas en el plano de la implementación de acciones de política pública. No obstante, los actores locales tienen su propia interpretación de los procesos de reforma ocurridos y se mueven en un plano donde mantienen cierta capacidad de decisión para definir lo que eventualmente pueden hacer con los lineamientos contenidos en la reforma; eso está, desde nuestra óptica, estrechamente vinculado -y posiblemente acotado-, por los mecanismos de control desplegados para la implementación de la misma reforma.

Todo lo señalado párrafos arriba nos parece que puede ser leído desde la perspectiva del *pluralismo crítico* e interpretado mediante el filtro teórico de los estudios organizacionales y del *neoinstitucionalismo*, poniendo énfasis en revisar la manera en que los enfoques de las *políticas públicas*, la *nueva gestión pública* y la *gobernanza* se han adoptado y asumen particularidades definidas por el contexto concreto (especificidad regional) por lo que se hace necesario un estudio “organización por organización” (Arellano, Cabrero, & del Castillo, 2000). Este argumento nos permitió considerar la pertinencia de proponer un *estudio de caso* que no pretende producir *generalizaciones válidas* en todo momento y espacio, sino reconocer las singularidades del proceso de implementación en una entidad específica y gestionada por una organización en particular que, en este caso es el IEBEM, ello sin renunciar a la posibilidad de una estrategia de estudio o abordaje que pueda ser reproducida por otros investigadores para el estudio de diferentes casos particulares.

El estudio de caso –avanzando algunos rasgos del *enfoque epistemológico*- está pensado desde un enfoque mixto –sin embargo, se privilegia el uso de técnicas de investigación de corte cualitativo -que hacen énfasis en el estudio de las narrativas producidas en torno a *la reforma* y la manera en que esta ha sido receptado por los *actores clave* en el plano local.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN: ALGUNOS HALLAZGOS REALIZADOS MEDIANTE LA INVESTIGACIÓN**

Los resultados del trabajo de investigación se presentaron en dos grandes rubros: El análisis de los textos jurídicos relacionados con la Reforma y las narrativas locales formuladas por los actores estratégicos; y en tres grandes niveles: Macro (ámbito de la actuación de las autoridades federales), meso (ámbito de acción de las autoridades estatales) y micronivel (ámbito de operación de los supervisores, directivos y profesores). En obvio de espacio se presentan únicamente algunos de los hallazgos realizados en el nivel macro.

El primer gran nivel en el que se trabajó (macro) se refiere a la manera en que fueron formuladas las distintas medidas de política pública en materia educativa. La pregunta concreta formulada en un inicio refería ¿cómo fue el proceso que se dio para la formulación y aprobación de la reforma educativa actual las modificaciones Constitucionales del 2012 y la promulgación de las leyes secundarias en materia educativa? Respecto a ello, y con base a los resultados de la investigación, podemos decir que ha sido un proceso gradual que mantiene continuidad del sentido orientador que se le ha impreso a la educación en las últimas dos décadas y media. Cabe apuntar que desde nuestra percepción dicho sentido no ha cambiado sustancialmente, gira en torno a imprimirle un carácter relativista (Aristóteles y Montesquieu) y funcionalista (Pineda Guadarrama, 2002) en sus rasgos generales, orientando sus esfuerzos a la pretensión de ajustar la dinámica del estado, y su gobierno, para promover el mejor funcionamiento del mercado como objetivo principal, pues se considera que este es el mejor horizonte (y para algunos el único) posible para la realización contemporánea del ser humano.

Durante la investigación nos fue posible documentar la manera en que los últimos sexenios del siglo pasado integraron propuestas asociadas a la inclusión de medidas de política pública con el sentido ya descrito, conjugándose con las prácticas tradicionales del régimen priísta y con las medidas asumidas ante la crisis de legitimidad y de credibilidad que enfrentaron dichos gobiernos, lo cual les obligó a negociar alguna parte del poder absoluto que detentaban, así como la necesidad de mostrar una mayor apertura y actitud democrática hacia el exterior, manteniendo vigente el sistema de botín y patrimonialismo instituido en el régimen político mexicano.

En consecuencia, podemos decir que en los dos primeros tramos de la reforma no se observó una oposición explícita (si la hubo más bien se trató de una resistencia pasiva) como sí ocurrió con la tercera fase. Debido a ello esa parte de la reforma se postergó hasta finales del año 2012 y se consolidó en el 2013 con la aprobación y publicación de las leyes secundarias a la reforma constitucional. Ese proceso fue más veloz que los anteriores, como se ha documentado, y no estuvo exento de complicaciones, resistencia y oposición, nos parece que esa es una de las razones de su retraso pero, al mismo tiempo de la prisa por aprobarla en el marco del *Pacto por México*.

La siguiente pregunta formulada en este gran nivel se refiere a si es posible considerar que se adoptaron algunos rasgos discursivos provenientes de los enfoques de *nueva gestión pública* y *gobernanza* en los diferentes momentos y dispositivos asociados a la reforma educativa. A este respecto podemos decir que conforme fue avanzando el tiempo se formularon, cada vez con mayor claridad, medidas ligadas a la dinámica de mercado, con tinte empresarial que en México se sintetizan en la perspectiva contenida en el discurso de la *nueva gerencia pública*, ejemplos de ello se observan en cada una de las fases de la reforma.

En lo que respecta a los procesos de gestión el referido carácter relativista y funcionalista se puede reconocer en la emisión de mecanismos como la Normalidad Mínima, el Modelo de Gestión Educativa Estratégica, el Programa Escuelas de Calidad y los esquemas de incentivos o estímulos para los profesores mediante sistemas que ocupan criterios de mercado, la participación de agentes –organizaciones- externos a la SEP (a la manera de ONG´s algunas veces o como empresas de consultoría otras) para apoyar el diseño y formulación de diversas acciones tal como pudimos reconocer en la participación de Pablo Latapí y, más recientemente, la de *Mexicanos Primero* y otras entidades -como el IMCO-, acciones que son acordes a la idea de ocupar los servicios de organizaciones externas de expertos para establecer una manera de gestión más abierta respecto a la toma de decisiones.

Por otro lado, en el gobierno de la escuela se ha buscado promover mecanismos en línea con la perspectiva de la gobernanza pues se ha buscado ampliar en margen de participación, a través de los Consejos Técnicos Escolares, con la inclusión de los padres de familia y otros actores cercanos a la entidad escolar así como mecanismos de consulta y vigilancia externa aunque en la práctica poco funcionen.

Respecto del último tramo de la reforma (las realizadas en el marco del Pacto por México), promovida por el gobierno de Peña Nieto, podemos decir que las medidas no presentan modificaciones en relación al referido sentido *relativista y funcional*, más bien se fortalecen con esquemas tendientes a *profesionalizar a los profesores* y los *mandos medios* del sistema mediante la evaluación del desempeño y el mérito como criterios fundamentales a considerar para asignar plazas y definir promociones en la pirámide de la organización; además, se *establecen medidas de control* que combinan *esquemas flexibles* y de *carácter burocrático*, se definen, al mismo tiempo, procesos de evaluación del desempeño a través de instancias externas y de carácter independiente (el INEE adquirió autonomía constitucional) entre otras medidas que nos remiten a una coherencia con los discursos de gestión pública antes referidos.

Finalmente, la última cuestión se refiere a la posibilidad de reconocer la participación de actores clave en la formulación de las reformas mediante el estudio del discurso contenido en los diferentes documentos emitidos al respecto. La investigación nos permitió reconocer que la formulación de política pública en materia educativa en México ha estado definida por la participación de diferentes actores como lo fue, en distintos momentos y bajo diversas modalidades, la actuación de Pablo Latapí, quien colaboró de manera destacada en la definición del ANMEB en 1992 hasta el arribo del gobierno de la alternancia con Vicente Fox; Latapí reconoce en sus *Memorias* que prácticamente todas las innovaciones fueron concebidas y formuladas por el Equipo de Transición del

Área de Educación (ETRE) comandado por Rafael Rangel Sostmann y un equipo importante de distinguidos investigadores fueron aplicadas durante ese sexenio y los siguientes.

Es importante señalar que buena parte de ese equipo sigue participando de manera relevante en los órganos de gobierno de la actividad educativa en el plano federal (el caso más destacado es el de Sylvia Schmelkes, titular del INEE hasta hace poco). Sin embargo, la influencia de Latapí –aunque no del equipo que él formó- se vio disminuida y, después, interrumpida por su deceso en el año de 2009. Sin embargo, nos parece que su labor abrió la posibilidad de participación de otros actores quienes mantuvieron el sentido de la reforma y, además, le agregaron nuevos tintes, cargados hacia los criterios de mercado y de gestión empresarial, tal es el caso de la fuerte influencia de *Mexicanos Primero* que asumió la figura de un especializado *Think Tank* y ha mostrado capacidad para incidir en las decisiones y formulación de política pública del gobierno federal así como otras organizaciones de consultoría educativa identificadas durante el trabajo de investigación.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (2000). La implementación de las políticas. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D., Cabrero, E., & del Castillo, A. (2000). Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. México: CIDE- Miguel Angel Porrúa.
- Bozeman, B. (1998). Todas las organizaciones son públicas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Castillo, A. (2000). Trasformación institucional en organizaciones gubernamentales. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. del Castillo, Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental (págs. 277-333). México: CIDE.
- Di Maggio, P., & Powell, W. (2001). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W. Powell, & P. Di Maggio, El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional (págs. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- Friedberg, E. (Julio-diciembre de 1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada. *Gestión y Política Pública*, II(2), 283-313.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Montaño, L. (2004). El estudio de las organizaciones en México, Una perspectiva social. En L. Montaño Hirose, Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad (págs. 9-39). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Tapia Uribe, M., & Yurén Camarena, M. T. (2002). Introducción. En M. Tapia Uribe, & M. T. Yurén Camarena, Los autores educativos regionales y sus escenarios (págs. 9-46). Cuernavaca: UNAM-CRIM.
- Tello, C. (enero-junio de 2012). Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. *Praxis Educativa*, 7(1), 53-68. doi:10.5212/PraxEduc.v.7i1.0003
- van Dijk, T. A. (1983). Estructuras y funciones del discurso. México: Siglo XXI.
- White, J. (2013). Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

---

<sup>i</sup> En este trabajo se utiliza este concepto para reconocer el carácter y naturaleza particular que se les ha conferido a las entidades denominadas *organizaciones públicas*, pues frente a las *organizaciones privadas* –un dualismo que se ha mantenido en las diversas variaciones del discurso dominante- las primeras son consideradas como instancias con una naturaleza un tanto diferente a las segundas, por lo que mantienen una clara distinción normativa y en sus funciones. Tal diferenciación es la que recuperamos para los fines analíticos de este trabajo; en ese sentido cabe aclarar que no ignoramos la perspectiva de Barry Bozeman (1998) quien asevera “todas las organizaciones son públicas”. Es pertinente señalar que el concepto público proviene del latín *publicus* que a su vez deriva de la palabra *populicus*, lo perteneciente al *populus*, que es el pueblo o colectivo de personas. Debido a ello es común usar la palabra público para denotar aquello que está expuesto o es de interés de un conjunto amplio de personas, pueblo o, en su caso, ciudadanía, a diferencia de lo que ocurre al interior de las organizaciones privadas que solo incumbe a quienes que se encuentran estrechamente ligadas a éstas.