



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

***“ANÁLISIS ESTRATEGICO DE LA IMPLEMENTACION
DE UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA:
Estudio de caso Aduana de Guanajuato”***

Tesis:

Que para obtener el grado de
Doctor en Estudios Organizacionales presenta:

RICARDO ALEJANDRO RODRIGUEZ LARA

**Director de Tesis: Dr. ANTONIO BARBA
ALVAREZ**

DICIEMBRE de 2009

PROCESO ESTRATEGICO DE IMPLEMENTACION DE UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA: Estudio de caso Aduana de Guanajuato

ÍNDICE GENERAL

	Págs.
Índice de cuadros, figuras y anexos	1
Abreviaturas, siglas y acrónimos	3
Introducción	4
Capítulo 1. La organización y su proceso estratégico de implementación en un entorno global	10
1.1 El contexto internacional como factor estratégico de influencia en la estructuración y el diseño organizacional	11
1.2 El contexto de la organización en el proceso de diseño e implementación de la organización	18
1.2.1 Los retos de la organización ante el ambiente cambiante	21
1.2.2 La importancia del diseño para la implementación de una organización	26
1.3 Los modelos organizacionales y su papel en el proceso de estructuración organizacional	39
1.4 La estructura organizacional como elemento de análisis en el proceso de implementación de una organización	53
1.4.1 Análisis de los componentes de la estructura organizacional	56
1.4.2 Mintzberg y la configuración para una organización	58
1.5 Las estrategias organizacionales en los procesos de implementación organizacional	63
1.5.1 Evolución y orientación de la estrategia en las organizaciones	65
1.5.2 El directivo y la adopción de la estrategia como discurso organizacional	72
1.5.3 El diseño de la estrategia organizacional en el proceso de adaptación de las organizaciones	81
Capítulo 2. Diseño metodológico del caso de estudio	102
2.1 Reflexiones preliminares epistemológicas	103
2.2 Validez y confiabilidad de la investigación	114
2.3 Pertinencia metodológica del Estudio de caso	118
2.4 Protocolo del objeto de estudio, determinación del problema y la pregunta de investigación	123
2.5 Instrumentos metodológicos utilizados	126
Capítulo 3. El puerto interior y la implementación de la aduana de Guanajuato	132

3.1 Marco histórico de las Aduanas en México	133
3.1.1 La Tributación y el pago de derechos en el periodo prehispánico	134
3.1.2 Las aduanas en la Nueva España como estrategia recaudadora	140
3.1.3 El origen castellano de las aduanas y la primera aduana en México	142
3.1.4 Aspectos del sistema tributario bajo el dominio español	149
3.1.5 La reorganización aduanera en el siglo XIX	151
3.1.6 La reorganización aduanera en el siglo XX	162
3.1.7 La reestructuración aduanera en el periodo revolucionario	169
3.1.8 El Contrabando y la corrupción, un problema de las aduanas	178
3.2 El campo organizacional aduanero y la planificación gubernamental que da origen al Puerto Interior de Guanajuato (PI)	180
3.2.1 El campo organizacional aduanero: La Administración General de Aduanas (AGA) y su relación con las aduanas	181
3.2.2 La Administración General de Aduanas como organización y su vínculo con las aduanas	183
3.2.3 Las aduanas y su importancia para México	186
3.2.3.1 La Aduana como organización que responde a las necesidades de adaptación del país al entorno internacional	189
3.2.3.2 La Tipología de las Aduanas como organización	192
3.2.3.3 La Aduana Interior y sus características funcionales	198
3.2.3.4 La Estructura organizacional de las aduanas según el Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas	201
3.2.4 El Puerto Interior de Guanajuato y su relación con la Aduana Interior de Guanajuato	203
3.2.4.1 La planeación gubernamental como sustento del Puerto Interior de Guanajuato	203
3.2.4.2 Estrategias planteadas para lograr el crecimiento y la creación de nuevas organizaciones en el estado de Guanajuato	206
3.2.4.3 El Puerto Interior de Guanajuato como elemento complementario para la creación de la Aduana de Guanajuato	209
3.2.4.4 El contexto internacional del Puerto Interior: antecedentes	209
3.2.4.5 El Puerto Interior de Duisburg (Alemania) como una referencia	214
3.2.4.6 Descripción del Puerto Interior de Guanajuato	226
3.2.4.7. El Recinto Fiscalizado Estratégico y sus efectos en la implementación de la Aduana de Guanajuato	231
3.3 Proceso de Implementación de la Aduana de Guanajuato como organización	236
3.3.1 Antecedentes de la Aduana de Guanajuato como organización en el marco de la inserción de México al ámbito internacional	237
3.3.2 Cronología del proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato	248
3.3.3. Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato: Fase de inicio	251
3.3.4. Proceso de creación de la organización llamada Aduana	253

de Guanajuato: Fase de planeación (el consenso)	
3.3.5 Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato: Fase de planeación (el seguimiento)	258
3.3.6 Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato: Fase de planeación: la construcción de la organización	261
3.3.7 Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato: Fase de Implementación: Inicio de operaciones de la organización	264
3.3.8 La Aduana de Guanajuato como organización	266
3.3.8.1 Estructura física de la Aduana de la Aduana de Guanajuato	268
3.3.8.2 Inicio de operaciones de la organización	282
Conclusiones	293
Bibliografía	309
Anexos	

Índice de cuadros, figuras y anexos

	Pags.
Cuadros	
Capítulo 1	
1.1 Desafíos actuales para la organización	24
1.2 Partes fundamentales de la organización	30
1.3 Dimensiones de los modelos de organizaciones	45
1.4 Configuraciones estructurales de la organización	61
1.5 Enfoques genéricos sobre la estrategia	68
1.6 Evolución de los procesos de transformación de las organizaciones rígidas a flexibles	74
1.7 Visión ortodoxa de la planeación estratégica	84
1.8 Visión no ortodoxa de la planeación estratégica	86
1.9 Tipología de las estrategias organizacionales aplicadas en la implementación de una organización	89
Capítulo 2	
2.1 Utilidad de los cuatro instrumentos metodológicos en la investigación cuantitativa y cualitativa	106
2.2 Comparativo de los principales métodos cualitativos	110
2.3 Definiciones del concepto de validez	115
Capítulo 3	
3.1 El tributo de Coixtlahuaca	136
3.2 Garitas y aduanas creadas en la época del virreinato	147
3.3 Aduanas marítimas y fronterizas según decreto del 17 de febrero de 1837	153
3.4 Situación de las aduanas marítimas y fronterizas a fines de la década de 1870	160
3.5 Categorías de aduanas en 1906	163
3.6 Impuestos al comercio exterior recaudados por las aduanas del país a inicios del siglo XX	168
3.7 Funciones del Estado a través de las aduanas	190
3.8 Clasificación de las aduanas en México	192
3.9 Caracterización de las aduanas por ubicación	194
3.10 Puerto Interior de Duisburg en el siglo XXI	220
3.11 Carga desplazada en el Puerto de Duisburg	223
3.12 Breve proceso de la implementación de la Aduana Interior de Guanajuato 1982-1993	237
3.13. Proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato	250
Figuras	
Capítulo 1	
1.1 Dimensiones estructurales y contextuales de la organización	32
1.2 partes fundamentales de la organización	60
1.3 Ciclo estratégico Organizacional	82
Capítulo 3	
3.1 Diversos tipos del tributo pagados por los pueblos sujetos a los servicios de México-Tenochtitlán	137
3.2 Tributos pagados por los pueblos a los señores de México	138
3.3 Garita de Nonoalco construida por las autoridades de la segunda mitad del siglo XVIII	146

3.4 Garita del Hormiguero a principios del siglo XVIII	147
3.5 Actividades preliminares al proceso de importación	155
3.6 Actividades efectuadas a la llegada del buque a puerto mexicano	156
3.7 Actividades inherentes a la descarga del buque en puerto mexicano	157
3.8 Actividades efectuadas en el despacho de las mercancías en Aduana	158
3.9 Estructura organizacional de la Dirección general de Aduanas en el gobierno de Lázaro Cárdenas	171
3.9 Estructura organizacional del SAT	171
3.10 Estructura organizacional del AGA	182
3.11 Descarga marítima en puerto interior	208
3.12 Puerto interior de Duisburg, Alemania	213
3.13 Tipos de tráfico que ofrece el Puerto de Duisburg	215
3.14 Terminal intermodal del puerto de Duisburg	216
3.15 Central de contenedores	217
3.16 El proyecto del Puerto Interior de Guanajuato	220
3.17 Aduana de Guanajuato	251
3.18 Oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato	253
3.19 Interior de las oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato	254
3.20 Interior de las oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato	255
3.21 Interior de las oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato	256
3.22 Módulo de importación	257
3.23 Módulo de exportación	258
3.24 Almacenes fiscales	259
3.25 Garita de acceso a la Aduana de Guanajuato	260

Anexos

Capítulo 3

Anexo 1. Figura proyectada del Puerto interior de Guanajuato	
Anexo 2 Firma de Convenio para creación de la Aduana de Guanajuato	
Anexo 3 Aduana Interior de Guanajuato	
Anexo 4 Acuerdo de circunscripción de la Aduana de Guanajuato	
Anexo 5 Estructura orgánica Aduana Tipo 2, Aduana de Guanajuato	
Anexo 6 Manual de organización específico tipo de las aduanas	
Anexo 7 Modelo Aduana Tipo 1	

Abreviaturas, siglas y acrónimos

Abreviatura	Concepto
AAPA	Asociación Americana de Autoridades Portuarias
AGA	Administración General de Aduanas
AIG	Aduana Interior de Guanajuato
BID	Banco Interamericano de desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFA	Comité de Facilitación aduanera
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CIP	Comisión Interamericana de Puertos
COCATRAM	Comisión Centroamericana de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo
COMCE	Consejo Mexicano de Comercio Exterior
COPLADEG	Consejo de Planeación regional del Estado de Guanajuato
DIF	Desarrollo Integral de la familia
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
ICG	Departamento de Informática, Contabilidad y Glosa
IPEC	Instituto Portuario de Estudios y Cooperación
IVA	Ley del impuesto al Valor Agregado
IVEG	Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato
JIT	Justo a Tiempo
LA	Ley Aduanera
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización internacional del trabajo
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMI	Organización marítima internacional
PI	Puerto Interior
PITEX	Programa de Importación Temporal para Elaborar artículos de Exportación
RFE	Recinto fiscal estratégico
RLA	Reglamento de Ley aduanera
SAAI	Sistema Automatizado Aduanero Integral
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y desarrollo

Índice de cuadros, figuras y anexos

Índice de cuadros, figuras y anexos

	Pags.
Cuadros	
Capítulo 1	
1.1 Desafíos actuales para la organización	24
1.2 Partes fundamentales de la organización	30
1.3 Dimensiones de los Modelos organizacionales	45
1.4 Configuración estructurales de la organización	61
1.5 Enfoques genéricos sobre la estrategia	68
1.6 Evolución de los procesos de transformación de las organizaciones rígidas a flexibles	74
1.7 Visión ortodoxa de la planeación estratégica	84
1.8 Visión no ortodoxa de la planeación estratégica	86
1.9 Tipología de las estrategias organizacionales aplicadas en la implementación de una organización	89
Capítulo 2	
2.1 Utilidad de los cuatro instrumentos metodológicos en la investigación cuantitativa y cualitativa	106
2.2 Comparativo de los principales métodos cualitativos	110
2.3 Definiciones del concepto de validez	115
Capítulo 3	
3.1 El tributo de Coixtlahuaca	136
3.2 Garitas y aduanas creadas en la época del virreinato	147
3.3 Aduanas marítimas y fronteras según decreto del 17 de febrero de 1837	153
3.4 Situación de las aduanas marítimas y fronteras a fines de la década de 1870	160
3.5 Categorías de aduanas en 1906	163
3.6 Impuestos al comercio exterior recaudados por las aduanas del país a inicios del siglo XX	168
3.7 Funciones del Estado a través de las aduanas	190
3.8 Clasificación de las aduanas en México	192
3.9 Caracterización de las aduanas por ubicación	194
3.10 Puerto Interior de Duisburg en el siglo XXI	220
3.11 Carga desplazada en el Puerto de Duisburg	223
3.12 Breve proceso de la implementación de la Aduana Interior de Guanajuato 1982-1993	237
3.13 Proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato	250
Figuras	
Capítulo 1	
1.1 Dimensiones estructurales y contextuales de la organización	32
1.2 Partes fundamentales de la organización	60
1.3 Ciclo estratégico Organizacional	82
Capítulo 3	
3.1 Diversos tipos del tributo pagados por los pueblos sujetos a los servicios de México-Tenochtitlán	137
3.2 Tributos pagados por los pueblos a los señores de México	138
3.3 Garita de Nonoalco construida por las autoridades de la segunda mitad del siglo XVIII	146

Índice de cuadros, figuras y anexos

3.4 Garita del Hormiguero a principios del siglo XVIII	147
3.5 Actividades preliminares al proceso de importación	155
3.6 Actividades efectuadas a la llegada del buque a puerto mexicano	156
3.7 Actividades inherentes a la descarga del buque en puerto mexicano	157
3.8 Actividades efectuadas en el despacho de las mercancías en Aduana	158
3.9 Estructura organizacional de la Dirección general de Aduanas en el gobierno de Lázaro Cárdenas	171
3.10 Estructura organizacional del Sistema de Administración Tributaria	182
3.11 Estructura organizacional de la Administración General de Aduanas	184
3.12 Descarga marítima del Emma Maersk en puerto interior	212
3.13 Desplazamiento de carbón en el Puerto de Duisburg en los años cincuenta	216
3.14 Puerto Interior de Duisburg	218
3.15 Organigrama del Puerto de Duisburg	219
3.16 Tipos de tráfico que ofrece el Puerto de Duisburg	223
3.17 Terminal Intermodal de Duisburg	224
3.18 Central de contenedores	225
3.19 El proyecto del Puerto Interior de Guanajuato	228
3.20 Acceso a la Aduana de Guanajuato	267
3.21 Sección Aduanera de Celaya	269
3.22 Parte posterior de la Sección Aduanera destinada a la exportación	270
3.23 Oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato	272
3.24 Interior de las oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato	273
3.25 Interior de las oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato	274
3.26 Interior de las oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato	275
3.27 Módulo de importación	276
3.28 Módulo de exportación	277
3.29 Almacenes fiscales	278
3.30 Garita de acceso a la Aduana de Guanajuato	279

Anexos

Capítulo 3

Anexo 1. Figura proyectada del Puerto interior de Guanajuato

Anexo 2 Firma de Convenio para creación de la Aduana de Guanajuato

Anexo 3 Aduana Interior de Guanajuato

Anexo 4 Acuerdo de circunscripción de la Aduana de Guanajuato

Anexo 5 Estructura orgánica Aduana Tipo 2

Anexo 6 Manual de organización específico tipo de las aduanas

Índice de cuadros, figuras y anexos

Abreviaturas, siglas y acrónimos

Abreviatura	Concepto
AAPA	Asociación Americana de Autoridades Portuarias
AGA	Administración General de Aduanas
AIG	Aduana Interior de Guanajuato
BID	Banco Interamericano de desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFA	Comité de Facilitación aduanera
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CIP	Comisión Interamericana de Puertos
COCATRAM	Comisión Centroamericana de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo
COMCE	Consejo Mexicano de Comercio Exterior
COPLADEG	Consejo de Planeación regional del Estado de Guanajuato
DIF	Desarrollo Integral de la familia
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
ICG	Departamento de Informática, Contabilidad y Glosa
IPEC	Instituto Portuario de Estudios y Cooperación
IVA	Ley del impuesto al Valor Agregado
IVEG	Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato
JIT	Justo a Tiempo
LA	Ley Aduanera
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización internacional del trabajo
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMI	Organización marítima internacional
PI	Puerto Interior
PITEX	Programa de Importación Temporal para Elaborar artículos de Exportación
RFE	Recinto fiscal estratégico
RLA	Reglamento de Ley aduanera
SAAI	Sistema Automatizado Aduanero Integral
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y desarrollo

Introducción

INTRODUCCIÓN

La creación de una organización no es un proceso sencillo, en el papel pudiera parecerlo así, sin embargo, cuando nos involucramos en el análisis de este proceso y cuando tenemos oportunidad de dialogar con los actores nos damos cuenta de que no es así. Justamente el elemento humano es el que proporciona la dimensión de complejidad en la organización, más aún cuando ese factor humano ahí presente está formado con perfiles y visiones distintas pero en un espacio de convivencia que es precisamente la organización cuya razón de ser es brindarse a la sociedad y para ello, quienes dirigen a las organizaciones, deben orientar sus esfuerzos y los del resto de los miembros que la conforman, lidiando con sus emociones, temores, anhelos, actitudes y percepciones que son los que dan vida a la organización, elementos estos que se van ajustando o adaptando a los cambios del entorno.

Justamente, el entorno se ha vuelto más complejo, por lo menos en los últimos 20 años, los cambios en el ámbito de factores determinantes como las telecomunicaciones y los sistemas informáticos han acentuado la necesidad de contar con un mundo más integrado; esto lo hemos apreciado principalmente mediante la formación de bloques económicos que han convertido al mundo en una arena global y cuyos efectos han afectado a nuestras organizaciones. Como parte de este cambio el gobierno federal ha modificado sustancialmente sus políticas públicas, entre ellas, en materia de comercio exterior como una forma estratégica de adaptar al país –y a las organizaciones que lo conforman– a ese entorno cambiante y cada vez más impredecible, particularmente por la

Introducción

problemática que hemos podido atestiguar en esta primera década del nuevo siglo.

Puntualizamos que este proceso de cambio ha afectado no sólo a las organizaciones privadas sino también a las públicas, en las que la implementación de modelos de organización, configuración de estructuras y definición de estrategias y procesos obedece más recurrentemente a prácticas organizacionales internacionales. Como resultado de esto puede decirse que el tiempo de aprendizaje es cada vez más corto, y como consecuencia de ello nuestras organizaciones presentan, por un lado, la necesidad de ser más ágiles en la capacidad de respuesta para adaptarse a ese entorno, o bien, contar con estrategias que las puedan diseñar e implementar con una visión que les permita participar de una manera efectiva en el medio.

Con este planteamiento, en este trabajo, tenemos como objetivo analizar e identificar las estrategias adoptadas en el proceso de implementación de una organización pública –que se pretende coadyuve al desarrollo de otras organizaciones en su entorno- bajo la perspectiva de los Estudios Organizacionales. La pregunta central que hemos definido se plantea en los siguientes términos: ¿Cuáles fueron las estrategias organizacionales que desarrollaron los diversos actores que participaron en el proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato en el marco del Puerto Interior?

Para contestar la pregunta anterior hemos tratado de analizar las razones que motivaron a la creación de una organización, así como a identificar cómo se efectuó el proceso y cuáles fueron las estrategias que desarrollaron los

Introducción

diversos actores participantes en distintas instancias de gobierno y del sector privado para contribuir a ese propósito.

Con tal finalidad este trabajo está estructurado en tres partes, la primera está destinada a revisar algunos enfoques en el marco central de las estrategias organizacionales bajo un contexto globalizador, sin dejar de lado algunos temas relacionados con el proceso de implementación de una organización como es el caso del diseño, las estructuras y los modelos organizacionales.

En el segundo capítulo, nos abocamos a describir la estrategia metodológica empleada en esta investigación, puntualizando las técnicas de recopilación de datos, como lo es la entrevista semiestructurada, la revisión documental y, desde luego definiendo el problema y la pregunta central de investigación.

Finalmente, en el tercer capítulo lo destinamos a la descripción del caso de estudio ubicado en el campo aduanero y aplicado principalmente a la organización llamada Aduana de Guanajuato. Para este fin, esta sección se divide en tres apartados. El primero, se refiere a una breve reseña histórica que ilustra cómo evolucionó la figura de la aduana en el tiempo, partiendo de la época prehispánica hasta nuestros días, ahí apreciaremos cómo era el sistema tributario en el México mesoamericano y cómo la posterior llegada de los españoles nos trajo la figura de la aduana con su sistema de trabajo organizado y también con sus eventuales riesgos, algunos de los cuales imperan hasta nuestros días. El segundo apartado de este capítulo se refiere a la descripción del Puerto Interior de Guanajuato, un proyecto de desarrollo

Introducción

considerado un elemento contextual estratégico fundamental para el establecimiento de la Aduana de Guanajuato. Finalmente, en el tercer apartado se aborda el caso específico de la Aduana de Guanajuato, partiendo de la información recogida que nos permita explicar qué sucedió en la región, pues ante la evidencia de que hubo una Aduana previamente, y que cerró hace algunos años, ahora se ha creado nuevamente una organización de esa naturaleza, obedeciendo al planteamientos de ciertos intereses de la comunidad empresarial de la región. Los hallazgos derivados de esta investigación se discuten en la sección de conclusiones, como una forma de explicar los eventos analizados y planteados por los actores que han vivido este proceso en la región del Bajío.

Conviene aclarar que de manera complementaria existe un trabajo reciente de investigación sobre el tema de la Aduana de Guanajuato, desarrollado por el Dr. Arturo Pedroza quien en su trabajo aborda la figura de la aduana desde la óptica de la toma de decisiones y el manejo del poder –aspectos en los que fueron determinantes los actores que en ciertos niveles de influencia, coadyuvaron con el gobierno en sus distintos niveles de representación para llegar a la decisión final de conformar la organización-. Este proceso obligó al investigador a revisar el tema del conflicto como consecuencia de las relaciones que llevaron a los actores que él identificó, para que mediante los procesos de interacción entre organizaciones diversas se pudiera llevar a cabo el proceso definición de la Aduana de Guanajuato. En este sentido podemos decir que la fase desarrollada por Arturo Pedroza se refiere al proceso previo, es decir, el resultado de su trabajo concluye con la decisión de crear la aduana.

Introducción

Nuestro trabajo, si bien toca algunos aspectos en el tiempo como la discusión previa a la necesidad de crear la aduana, se centra más en el análisis de las estrategias, las estructuras y los modelos de organización que le dieron lugar – en el contexto del Puerto Interior- y las que definieron el inicio de sus operaciones, con sus efectos imprevistos ocurridos durante dicho inicio.

La experiencia de investigación para el desarrollo de este trabajo ha sido enriquecedora por la oportunidad que tenemos de acercarnos a la organización con un enfoque distinto al que habitualmente utilizamos, además nos permite desarrollar otro de los aspectos del compromiso que tenemos como académicos: el de la investigación de campo, tan necesaria para conocer la realidad de nuestras organizaciones locales y documentar dichas experiencias en aras de contribuir con aportaciones más acordes a esas realidades. Adicionalmente, quiero agradecer enormemente el apoyo del Dr. Antonio Barba Álvarez por su paciencia y su invaluable apoyo en la dirección de este trabajo así como a los distintos y apreciados profesores como del Posgrado como el Dr. José Santos Zavala, el Dr. Rogelio Mendoza, el Dr. Adolfo Mir entre otros todos ellos con un aporte muy valioso en mi proceso formativo, y particularmente, con especial aprecio al Dr. Luis Montaña Hirose, el Dr. Guillermo Ramírez Martínez por su enorme apoyo en la revisión de este trabajo y quienes lo enriquecieron con sus comentarios y sugerencias. De igual forma, agradezco plenamente a la Dra. Alejandra Urbiola Solís por su magnífica disposición y sacrificio para analizar este trabajo y hacerme llegar puntualmente sus observaciones y comentarios. También quiero reconocer a mi familia: mi esposa, mis hijos, mi madre y mi hermano, así como a mis demás

Introducción

familiares porque todos en algún momento de estos últimos años me acompañaron, así como acompañaron a mi familia para que pudiéramos dedicarnos a este programa y fueron artífices importantes para que este trabajo saliera adelante, a todos ellos les agradezco de todo corazón.

CAPITULO 1. LA ORGANIZACIÓN Y SU PROCESO ESTRATEGICO DE IMPLEMENTACION EN UN ENTORNO GLOBAL

El estudio de las organizaciones, abordado desde diferentes enfoques conceptuales de disciplinas como la sociología, la economía o la administración, ha generado una imagen de desorden teórico en la teoría de la organización (Simón, 1997), la cual se ha desarrollado con enfoques parciales, marcos conceptuales y proposiciones “empírico-teóricas”. Según la citada autora, la ausencia de un campo de investigación bien delineado para estudiar los fenómenos organizacionales ha propiciado que las perspectivas teóricas se desarrollen aisladamente y que exista poco intercambio de ideas entre las distintas disciplinas. Esta inquietud de Simón nos permite plantear que el enfoque de esta investigación es el ver a la organización inserta en el campo de análisis de los Estudios Organizacionales, así como de algunos de los temas que se derivan de esa disciplina, la cual poco a poco, tiene mayor presencia en México.

Así pues, el estudio de las organizaciones en general, y los de la estructuración y las estrategias organizacionales como temas específicos, son elementos de gran interés debido al papel que aquéllas tienen en la vida social. En nuestro tiempo, es de sobra conocido cómo ha cambiado el mundo y, consecuentemente, el ámbito en el cual se desarrollan las organizaciones. Derivado de lo anterior, llama la atención el aspecto de la implementación de estrategias en el proceso de estructuración de una organización como tema central de este trabajo de investigación. Empero, con el fin de apreciar la necesidad de implementar una

organización, cualesquiera que sean sus características, conviene hacer una breve referencia sobre el papel que tiene el contexto internacional en la determinación de las organizaciones, afectando su diseño y su proceso estratégico de estructuración, como se indica en este capítulo.

1.1 El contexto internacional como factor estratégico de influencia en la estructuración y el diseño organizacional

Para comenzar, establezcamos que el concepto del contexto internacional en sí es muy amplio ya que está asociado al fenómeno globalizador, por lo que es muy difícil definirlo más allá del nivel descriptivo. Para algunos autores, el contexto internacional planteado a través del fenómeno de la globalización tiene una connotación más bien económica que se refleja en un movimiento acelerado de bienes de esa naturaleza, a través de barreras regionales y nacionales (Ramírez, 1995), este intercambio incluye a personas, productos y formas tangibles e intangibles de capital – aunque también lo podemos apreciar mediante la difusión de las ideas –. Así, dentro de este proceso las distancias entre países se acortan, se incrementan las dimensiones de los mercados regionales y la interdependencia económica, y de otra índole, generando un efecto en las organizaciones que tratan de encontrar la mejor manera de adaptarse a tal evento.

Este fenómeno de reconfiguración global ha llamado la atención de manera insistente en los últimos veinte años, aunque en realidad, tiene una presencia más

antigua. Primeramente, se vuelve un elemento importante cuando los gobiernos dejan de tener una injerencia determinante en sus propias decisiones, o al menos, éstas se ven acotadas por iniciativa –curiosamente- del mismo Estado. Esta posición fue adoptada desde fines del siglo XVIII ante la aparición, en la Gran Bretaña, del pensamiento liberal como ideología y que, desde un principio, tenía como propósito el impulso de la actividad económica mediante la creación y el fortalecimiento de organizaciones privadas.

Más tarde, en el siglo XIX, bajo la figura del librecomercio (Tamames, 1991), la ideología liberal insistía en la interacción comercial sin trabas, ni barreras arancelarias importantes, y sin obstáculos serios a los movimientos de los factores de producción (Tamames, 1991), generando, entonces, un escenario que conduciría a la revisión de las estrategias, las estructuras, las prácticas y los procedimientos ocurridos dentro de las organizaciones.

Posteriormente, con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de los organismos internacionales que promoverían una integración global, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y más tarde, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la necesidad de propiciar prácticas administrativas más estandarizadas se vuelve más evidente, lo que da lugar a que las organizaciones vayan manifestando, poco a poco, a través de sus directivos, la necesidad de revisar sus esquemas de trabajo y su forma de organizarse, su

asignación de recursos y medios que permitan el logro de objetivos, a fin de adaptarse a las nuevas condiciones imperantes en el contexto externo regional.

Por su parte, aquéllos organismos que buscaban contribuir al nuevo orden internacional, crearon un escenario más abierto para dar su oportunidad a la expansión económica de las empresas. De este escenario surgirán, en el largo plazo, tres de los actores más importantes en el ámbito mundial actual: los Estados Unidos de Norteamérica, Europa y Japón. El país norteamericano marcó la pauta en la recuperación mundial, al ser el financiador principal. Por otro lado, Europa constituyó el primer bloque con influencia regional a fines de los años cincuenta (Daniels, 2000) y, por su parte, Japón se constituyó en un poderoso país que impulsó a otros en el lejano oriente hacia un mayor desarrollo. Estos tres actores han sido determinantes al influir, mediante las prácticas de gestión, en la difusión y adopción de distintos modelos de organización.

Hablando en particular del caso de Japón, en el proceso de construirse a sí mismo como una potencia, esta nación apostó, desde los años cincuenta, a su población, un elemento importante con vocación para el trabajo y apta para la innovación, en un país donde el trabajo productivo del obrero no se despreciaba, como llegó a suceder en occidente en algún momento (Wisner, 1993). Así mismo, los valores confucianos y militares contribuyeron al éxito de la empresa y del equipo (Wisner, 1993). Entonces, Japón se orientó a la producción para el comercio exterior y con estos recursos financiaría su desarrollo (Tamames, 1991).

Por otro lado, los Estados Unidos tuvieron problemas desde la misma posguerra. Sus empresas cada vez perdían más posiciones en su propio país ante las compañías europeas y japonesas, en virtud de que éstas producían con mayor calidad y eficiencia, utilizando tecnología relativamente nueva, y utilizando otras variables como la población y los modelos de producción. Esta situación indujo a los norteamericanos a cuestionarse sobre la validez de los principios y los supuestos sobre los que fueron diseñadas las organizaciones norteamericanas (Barba y Solís, 1997).

Cabe mencionar que, aunque dicha situación era producto de la interrelación entre países ocurrida desde los años cincuenta, todavía no se hablaba de un fenómeno globalizador como tal. Sin embargo, la interrelación presente desde esos años, se dio cada vez más aceleradamente, resultando en una realidad que ofrecía dos enfoques: lo que sí se dio en llamar la globalización de los mercados, y la globalización de la producción (Hill, 1999). La primera, está determinada por las características de los países – incluyendo sus consumidores –, que integran un bloque que da por sentada cierta homogeneidad regional, mientras que la globalización de la producción considera las estrategias y decisiones implementadas en las organizaciones con la finalidad de ubicar sus unidades, sistemas y procedimientos de producción, en uno, o varios países, atendiendo a sus necesidades y planes de desarrollo.

Por otro lado, entre las decisiones tomadas para adaptarse a la realidad del momento estaba el rediseño de la organización. Sin embargo, en los dos enfoques

planteados en líneas anteriores se presentan de manera relevante la tecnología de la comunicación y la informática como factores que han detonado el avance del conocimiento en las organizaciones y, complementariamente un mayor acercamiento entre los diversos países. Así, podemos apreciar con mayor énfasis que, en la medida en que estas dos ramas del conocimiento intervienen en la vida de las organizaciones, y de su entorno, el contexto en el que éstas se desempeñan también ha cambiado más aceleradamente, generando mayor incertidumbre.

En adición a lo anterior, la necesidad de adaptación en las organizaciones propicia que se presenten dificultades cuando se pretende conocer el alcance y las probables estrategias de configuración que impulsarán las transformaciones de las organizaciones, afectando también a sus miembros cuando éstos deben dirigir los procesos de cambio. Señala Ramírez que a los directivos de la organización se les impone una férrea coacción económica para obligarlos a diseñar, o rediseñar, sus estrategias, estructuras, normas y procedimientos, de tal suerte que les permita reinsertarse competitivamente en el mercado global, aunque esto requiere conocimientos y capacidades en los individuos para efectuar los procesos de manera adecuada; consecuentemente, los directivos que no saben, o no pueden implementar el cambio en su organización, muy probablemente podrían correr el riesgo de quedar fuera del sistema, y consecuentemente sus organizaciones podrían estar en vías de desaparecer (Ramírez, 1995).

De acuerdo a lo anterior, el contexto global ha cambiado más rápido desde la posguerra en los años cincuenta. Aunque, por el rol relevante que han jugado la informática y las telecomunicaciones apreciamos que la transformación ha sido más perceptible en las últimas dos décadas, reflejándose esto en la forma de diseñarse, constituirse y de operar de las organizaciones. Con esto, reconocemos el papel que han jugado las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación las cuales constituyen esas olas tecnológicas (Plihon, 2003) que marcan la historia del capitalismo y que los historiadores llaman revoluciones industriales. Además de esas fuerzas, tenemos otros dos sectores que han sido catalizadores del fenómeno global: los mercados financieros y los medios de información (Estefanía, 2001). Los primeros, fuertes determinantes del ambiente económico – de crisis, o de auge –, y los segundos en la dinámica de lo que señala Plihon como las nuevas tecnologías de la información y comunicación, fuertes determinantes también, del escenario global.

Por su parte, ante la amplitud del escenario que se percibe del fenómeno de la globalización Magallón hace una referencia a Zemelman, quien plantea su concepto de la siguiente manera:

“Un fenómeno integrado, multidimensional, no es sólo económico, no es sólo cultural, es también político, y por lo tanto social, y, en consecuencia, psicológico, y todo a la vez. No es que haya un factor económico que desencadene factores políticos, que a su vez desencadenen factores sociales, que a su vez provoquen cambios en la cultura y, en ultima instancia, cambien los hábitos, las expectativas

y percepciones de la gente sobre su mundo cotidiano – sobre su condición de sujeto –. Es todo a la vez.” (Zemelman en Magallón, 2004: 65).

Así pues, ante la ya señalada amplitud del concepto – como se mencionó en páginas anteriores –, la cual se presta para el análisis desde distintos enfoques, en este trabajo es de interés comprender cómo el fenómeno afecta a los actores dentro de la organización, enfocándose más al individuo como parte de una entidad que es influida por el medio, en la conveniencia de ver cómo ese ser pensante, que es el actor, reacciona ante las presiones del medio, y cómo adopta diversas actitudes, estrategias y cambios, con la finalidad de adaptarse tanto él, como su organización, a los estímulos del entorno.

Abundando en lo anterior, los paradigmas emergentes producto del fenómeno de la globalización han inducido cambios en los sistemas de organización y en las formas de producción moderna (Vargas, 2005). Por su parte, la evolución de la producción hacia los servicios personalizados, como resultado de las nuevas tecnología de la información y comunicación, propician los cambios en los métodos de trabajo y de la reconfiguración de la organización internacional (Plihon, 2003). Esto desde luego tiene efectos en el proceso estratégico de implementación de las organizaciones. Pero, conviene recordar qué es la organización y cuál es su relación con el entorno

1.2 El contexto de la organización en el proceso de diseño e implementación de la organización

Por principio de cuentas, no es posible estar ajenos a las organizaciones, ellas forman parte de la sociedad, rigen la vida social, y se pueden tener experiencias vividas, buenas y malas, dentro de ellas (Hall, 1996). En tanto que la evolución social se ha dado gracias a la conformación de las organizaciones, ya que los objetivos individuales no se podrían alcanzar mediante el esfuerzo individual, por lo cual se requieren acciones concertadas de grupos de personas. De esta manera, la sociedad está conformada con base en las organizaciones, y éstas se orientan por las decisiones de una o más personas, quienes tienen la autoridad y la responsabilidad de conducir las por el mejor camino. Así, las organizaciones son etéreas y difíciles de ver: vemos sus resultados como edificios, mobiliario y equipo, o empleados que laboran para ellas pero las organizaciones son abstractas, están diseñadas con una estructura deliberada y con sistemas de actividad coordinados y vinculados con el ambiente externo.

En sí mismas, las organizaciones son espacios creados por los individuos para lograr sus objetivos mediante la realización de actividades conjuntas (Vargas, 2005), es decir, están determinadas por las relaciones que existen entre sus miembros con un propósito definido. Adicionalmente, la organización es un actor que constituye su medio ambiente a través de una construcción social, y de los procesos de interacción con otros actores organizados (Smircich et.al, 1985), esto supone que la organización puede adaptarse al medio a través de las acciones de

sus miembros. Además, puede decirse que es el lugar donde concurre un conjunto de personas que comparten creencias, valores y supuestos que los impulsan a tener interpretaciones mutuas que refuerzan los actos de sus miembros, y para con los demás.

En este punto, es conveniente recordar el planteamiento de Weber (citado por Hall, 1996), con relación al concepto de organización – en el que distingue al grupo corporativo –, del que señala que:

“es una relación social que está cerrada, o limita la admisión de extraños por medio de reglas... hasta donde su orden es impuesto por la acción de individuos específicos cuya función regular es ésta: la de fungir como jefe, o cabeza, y por lo general tiene un personal administrativo” (Weber en Hall, 1947: 30).

Se aprecia en este concepto la interacción existente entre el grupo, al que no cualquiera ingresa para ser parte de él. Éste es un punto que queda para la reflexión porque al limitar el ingreso de nuevos individuos al grupo es probable que se desconozcan cuáles habrían sido los efectos positivos –más que negativos- en el desempeño de la organización pues no se sabrá de las capacidades que probablemente se estén dejando ir.

Por otra parte, también resulta atractivo considerar la interpretación de Heydebrand al concepto de Marx sobre la organización, esta posición es interesante porque enfatiza, por un lado, en la praxis –actividad práctica humana-,

mientras que, por otro, hace énfasis también en los resultados. Con relación a la praxis, ésta puede ser individual o colectiva; desde luego que, desde el punto de vista de la organización, éste último es el enfoque que interesa dada la característica de interacción entre los miembros de la organización. En cuanto a los resultados, Heydebrand señala que pueden ser de dos tipos: los productos, artefactos o construcciones, mientras que los segundos son las actividades en sí mismas (Heydebrand, 1977). Este segundo enfoque es el que nos interesa en este estudio, por los efectos de la interacción de los individuos, es decir, el resultado de sus acciones como podría ser la creación de una organización.

Volviendo un poco a la concepción de la organización tenemos que Chester Barnard define a la organización como un sistema de actividades, o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más personas, un concepto muy sencillo del que podemos inferir la figura de la interacción mediante las actividades coordinadas de los miembros de la organización (Barnard, 1938).

En cambio, la organización Scott la define como un sistema racional orientado al logro de metas específicas, como un sistema natural colectivo en busca de su supervivencia, y como un sistema abierto, es decir, una coalición de grupos de interés altamente influenciados por su entorno (Scott, 1964). Para él, el personal que la integra tiene propósitos complementarios: para los directivos, es indispensable generar acciones al interior que permitan la supervivencia de la organización; para el resto del personal, existe la necesidad de contar con un

escenario estable y con la mayor certidumbre posible que les permita cumplir las metas de la organización mediante el trabajo unido.

Así pues, en el campo del análisis organizacional la organización se concibe como una colectividad con fronteras identificables, orden normativo, niveles de autoridad y sistemas coordinados de miembros, cuya existencia en el ambiente está orientada a la consecución de sus metas, mientras que sus resultados impactan a sus miembros, a la organización misma y a la sociedad (Hall, 1996). Esto muestra por qué debemos trabajar con ellas, analizarlas y contribuir a la generación de nuevas teorías que permitan una mejor comprensión de ellas. Adicionalmente, la teoría de la organización genera aprendizaje para las mismas organizaciones y para quienes las estudian: estudiantes, académicos y administradores. Las organizaciones adoptan estrategias que les permiten adaptarse e influyen en un medio de rápido cambio, como ejemplo de esto tenemos las llamadas alianzas estratégicas que se llevan a cabo entre organizaciones que buscan sobrevivir, influir en el entorno y competir a escala global. Esta necesidad de adaptación de las organizaciones cada vez es más palpable ante las variaciones del entorno, lo cual podríamos decir constituye una tarea que quizás podrían emprender los actores que las integran.

1.2.1 Los retos de la organización ante el ambiente cambiante

Como se planteó líneas arriba, si el ambiente global ha cambiado marcadamente las últimas décadas, también lo han hecho las organizaciones y la teoría de la

organización como sujeto de estudio. A diferencia de los retos que tenía la organización los primeros años del siglo XX, cuando la motivación era aquello que Montaña llamó la “racionalidad local”, en la que destacaba la cantidad y la calidad, ahora la motivación es otra, como se verá más adelante. Con relación a los conceptos de cantidad y calidad descritos por Montaña, éstos orientaban la acción organizada y eran antagónicos a principios del siglo XX; cuando surge la Teoría de la Organización, los efectos del modelo japonés obligan a replantear los propósitos de la organización reorientando el paradigma de lo cuantitativo a lo cuantitativo-cualitativo (Montaña, 1993).

Por su parte, el paradigma de la eficiencia productiva que descansaba en la división del trabajo el cual separaba las actividades del diseño y las de ejecución, contribuye, junto con el concepto de secuencia del proceso, en los elementos centrales del propio proceso administrativo, que a la larga presentó dos grandes problemas para alcanzar el logro esperado: la imposibilidad de fraccionar el trabajo –que generaba tiempos muertos-, y la falta de participación de los trabajadores en el proceso de la concepción de las tareas, lo que propició una baja motivación.

Este planteamiento, dice Montaña, dejó al control de la calidad como una etapa posterior a la del proceso productivo. El priorizar la cantidad dio como resultado que los volúmenes de producción aumentaran y, consecuentemente, creció la producción y el tamaño de la empresa, dando lugar a la necesidad de nuevos profesionistas con habilidades específicas para cada tarea que debía efectuarse

en la empresa. Además, también dio lugar a dos actores íntimamente ligados a la empresa, pero con visiones distintas en cuanto a sus propósitos: los dueños – o accionistas que veían a la empresa con fines exclusivamente relacionados al valor del capital accionario –, y los directivos, contratados para administrar la empresa que tenían fines de expansión en el mercado para aumentar su propio prestigio.

En resumen, se puede apreciar que el propósito de maximizar la producción, a través de la división del trabajo, tuvo efectos negativos, tales como la supervisión y evaluación simplista, al igual que desdibujó la noción de trabajo, despersonalizó las relaciones entre los individuos y generó sus propios mecanismos de resistencia.

El segundo aspecto que critica la orientación de la empresa, en ese momento, es la evolución del modelo japonés que se menciona más adelante en este trabajo, pero que, entre otras cosas, plantea algunos elementos a considerar en la prospectiva de la organización: como ejemplo tenemos los Círculos de Calidad, el Justo a Tiempo y Cero Inventarios, todo esto derivado de perspectivas específicas de la región como la participación del Estado, la conformación industrial (Montaño y Rendón, 1993), el desarrollo cultural y las formas de organización y de administración (Montaño, 1992). Desde luego que el modelo japonés influyó en el cambio en la orientación de la empresa occidental, pero otros elementos contextuales como la tecnología, las telecomunicaciones, la informática y el cambio de la política mundial, contribuyeron también, como ya se vio, a replantear los retos de la organización.

Sin embargo, en los últimos años, la dinámica de cambio global orilló a los miembros de la organización a ver en una dimensión más amplia. Para Daft existen cinco desafíos que deben enfrentar las organizaciones en la actualidad (Daft, 2005) y que se indican en el cuadro siguiente:

Cuadro 1.1 Desafíos actuales para la organización

DESAFÍO	CARACTERÍSTICA
Competición global	<ul style="list-style-type: none">○ Avance tecnológico rápido○ Caída de barreras comerciales○ El sentimiento de localidad en cualquier parte del mundo.○ Alianzas estratégicas.○ Ambiente complejo
Ética y responsabilidad	<ul style="list-style-type: none">○ El problema de la corrupción corporativa.○ Sus efectos en la organización y la sociedad.
Velocidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none">○ Resultado al cambio en el entorno.○ Tecnología e información como generadores de rápida respuesta.
Era digital en el trabajo	<ul style="list-style-type: none">○ Equipamiento digital○ La desintermediación○ Establecimiento de redes
Diversidad	<ul style="list-style-type: none">○ Cultural○ Miembros de la organización en términos de género, edad, ubicación geográfica entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Daft, 2005

Es conveniente señalar que de estos desafíos que se plantean primordialmente para las organizaciones privadas, algunos de ellos aplican para las organizaciones públicas; por ejemplo, es difícil hablar de que las organizaciones públicas enfrentan una competencia global, sin embargo, sí dependen de factores que tienen relación con ella, como el avance tecnológico. La innovación que aplican las organizaciones privadas también puede ser implementada en las organizaciones públicas como en las aduanas. Por su parte, la ética y responsabilidad sí están presentes en ambos tipos de organización. Lo mismo podríamos decir de la velocidad de respuesta en la prestación de servicios a que se orientan tanto las organizaciones privadas como las públicas.

En lo referente a la era digital, dependiendo del sector al que la organización pública preste servicios, ésta tendrá la necesidad de vincularse con otras organizaciones públicas, y privadas, mediante el equipamiento y la formación de redes organizacionales, como es el caso de las aduanas en México. Por otro lado, hay que tener presente la cita que hace Solís a Michel Crozier, quien señaló que el “nuevo orden mundial”, era una marcha irreversible hacia la complejidad (Crozier en Solís, 1993: 31). Con esta idea, señala Solís, la organización del futuro – hoy –, debe tener un perfil donde el diseño de su estructura debe ser flexible, descentralizada, participativa y plana, con un alto grado de informatización y automatización, y orientada a los mercados internacionales de alta competencia, tanto en calidad, como en el avance tecnológico de sus productos (Solís, 1993).

En concreto, todos estos factores generan presión y obligan a las organizaciones a revisar no sólo su accionar externo, sino también sus procesos, estructuras, estrategias y modelos de organización que forman parte del diseño organizacional, ya que como se dijo la necesidad de adaptación al entorno está presente y conviene que sean motivo de interés por parte de los actores que la conforman.

1.2.2 La importancia del diseño para la implementación de una organización

En virtud de lo que se ha venido comentando referente a la necesidad de configurar o reconfigurar las organizaciones por el efecto del entorno es necesario abordar algunos aspectos del diseño organizacional con el propósito de apreciar sus elementos importantes en el proceso de implementar una organización.

Este tema ha estado presente desde que, en el campo de la administración, las organizaciones de fines del siglo XIX, y principios del XX, enfrentaron problemas resultantes de la Revolución Industrial, mismos que las organizaciones no habían enfrentado antes de ese periodo. Uno de estos problemas era el incremento de la producción en escalas cada vez mayores, y con un mayor número de trabajadores, esta situación obligaba a la gente a pensar en cómo diseñar y administrar mejor el trabajo en aras de una mayor eficiencia. Paulatinamente, al paso del tiempo, no sólo se trataba de diseñar los procesos basados en el principio de eficiencia como lo enfatizaba Taylor en su visión del *one best way*, o

como lo planteaba la visión integral de la organización de Henry Farol –orientadas a las prácticas administrativas-, también se trataba de poner atención a otras variables como las condiciones físicas y contextuales en las que se analizaba, inclusive a la persona misma como lo planteó Elton Mayo, o como lo hicieron los integrantes del enfoque contingente que consideraban que debía haber una buena vinculación entre la estructura y las condiciones del ambiente externo a fin de lograr que la organización fuera más efectiva. Se considera que esos elementos poco a poco fueron ejerciendo una mayor influencia en el ámbito de la teoría de la organización y en el diseño de las organizaciones influido fuertemente por un entorno que era cada vez más incierto.

Como podrá apreciarse, con el paso del tiempo, y bajo condiciones coyunturales que fueron determinando un ambiente propicio para el análisis de la configuración organizacional, las organizaciones fueron adoptando formas más flexibles de tal suerte que estuvieran acordes a las necesidades del medio. Esta situación fue reflejando la importancia del diseño y la reestructuración de las organizaciones. Según Simon (1969), diseñar es una actividad orientada a cambiar una situación existente en una deseada. Cuando el ente a diseñar es una organización humana, tanto la situación existente, como la situación deseada, como el diseño resultante no pueden ser definidos con exactitud (Sotaquirá et al, 1996). Esto impide tratar el diseño como un caso de optimización lo que refleja que dar forma a una organización es una tarea difícil principalmente por el factor humano que está constituido por creencias valores, actitudes y percepciones lo cual lo vuelven un actor impredecible. Como se ve el tema es importante sobre todo en los últimos

años, aunque hay que tomar en cuenta lo que atinadamente apunta Pfeffer (1997), en el sentido de que pese a su importancia el tema del diseño pareciera estar sin explotarse más a fondo en la investigación sobre las organizaciones, poniendo como ejemplo temas específicos del ambiente físico que incluye aspectos acústicos, visuales, calidad del aire, apariencia y disposición espacial, por mencionar algunos que están relacionados con el tema del diseño. Pfeffer agrega que en el caso del diseño organizacional, existe poco interés, o que éste es cuestionado, porque tiende a orientarse hacia otros campos como la ingeniería y la administración, aunque estos temas no son motivo de análisis de este trabajo, pero si consideramos que quedan para la reflexión en el campo de los estudios de la organización bajo el enfoque del análisis organizacional.

Sin embargo, conviene rescatar que el tema del diseño organizacional es una realidad que está presente, no sólo en las actividades de los directivos, sino en el campo mismo de la teoría de la organización y merece ser estudiado porque recordemos que la organización está en un proceso constante de aprendizaje – proceso de comprensión acción le llaman Sotaquirá y sus colegas (1996)-, esta labor de comprensión y acción organizacional permanente acompaña a la organización a través de toda su vida. De acuerdo con este planteamiento, diseñar una organización implica desarrollar un proceso en el cual vamos entendiendo de manera progresiva cuál es la situación actual que enfrentamos, cuales son nuestras expectativas sobre una situación ideal y de que manera podemos intervenir o actuar sobre la organización, a través del diseño, para movernos de lo

actual hacia lo ideal, siendo éste un proceso constante que va generando aprendizaje y fortalece el trabajo de los actores en la organización.

Por otra parte, al retomar que las organizaciones influyen en nuestras vidas, consideramos que los directivos al manejar buena información pueden dar una mejor forma a las organizaciones, y esta tarea puede lograrse mejor con un adecuado conocimiento de la teoría de la organización. Al respecto existen dos perspectivas con referencia a las organizaciones y su funcionamiento: el sistema abierto que encara, y el marco de la configuración organizacional (Daft, 2005). Esta primera postura observa a la organización como un sistema, que puede ser cerrado, o abierto, dependiendo de si aquella interactúa con el ambiente para sobrevivir. Entonces, mientras que el sistema cerrado supone que no hay interacción porque la organización es autónoma, cerrada en sí misma –valga la expresión –, y sellada ante el mundo, la segunda supone todo lo contrario, que la organización establece relación con el ambiente, consume recursos y exporta recursos al ambiente.

En lo anterior, el punto de debate es ver si se puede hablar en la actualidad de organizaciones como sistemas cerrados – que eran propios de principios del siglo XX –, las cuales, desde el punto de vista del diseño sería relativamente fácil configurarlas, pues supondría que todos los elementos son estables y el ambiente predecible y que no afectaría a la organización, si así fuera, entonces la tarea de los directivos sería muy sencilla.

Podemos observar, desde luego, que esto no es posible, pues aún pensando en una organización “cerrada”, ésta estará influida por lo que las demás hagan, además de que, hay que recordar, que los procesos de apertura del ambiente no dependen de la organización, sino de actores externos como los gobiernos que son los principales impulsores del cambio ambiental mediante la firma de tratados internacionales, o acuerdos de complementación económica. Ante esto, la organización, como sistema, tiene que adaptarse y adaptar los subsistemas que la conforman, armonizando tanto los elementos humanos, como los factores físicos.

Por lo que se refiere a la perspectiva de la configuración de la organización, ésta aborda las partes que integran a la misma. Una propuesta es la de Mintzberg, quien indica que existen cinco elementos que conforman la estructura (Mintzberg, 2002), como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.2 Partes fundamentales de la organización

ELEMENTO	FUNCIÓN
Cuerpo operativo.	Desarrolla la producción y servicios de la organización mediante un trabajo básico.
Soporte técnico	Contribuye a que la organización se adapte al medio ambiente, analiza la problemática del medio y las oportunidades en el desarrollo tecnológico, y la innovación en el cuerpo operativo, ayudando a la organización al cambio, y a la adaptación.

Alta dirección	Provee la dirección, las estrategias y las políticas para toda la organización o sus divisiones.
Mandos intermedios	Median entre la alta dirección y el cuerpo operativo para la implementación de las reglas, y el flujo de información de arriba abajo en toda la jerarquía.
Soporte administrativo	Asegura que la operación se desarrolle sutilmente, así como el mantenimiento en la organización, incluyendo sus elementos físicos y humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (2002)

Estas cinco partes están interrelacionadas, y en ocasiones apoyan a más de una parte del sistema, en aras de un mejor desempeño de la organización. Estos puntos se comentan más detalle en las configuraciones de Mintzberg que veremos más adelante en este capítulo.

Otro de los conceptos que reflejan la figura del diseño, es el relativo a las dimensiones del mismo, pues éstas describen los rasgos específicos de la organización, le dan una cierta imagen ante sí, y ante el medio. Daft, propone el siguiente modelo para apreciar cómo las dimensiones estructurales, y contextuales interactúan en el diseño organizacional (Daft, 2005):

Figura 1.1 Dimensiones estructurales y contextuales de la organización



Fuente: Daft, (2005: 18)

En esta propuesta, Daft considera que las dimensiones estructurales formalizan y oficializan la comunicación mediante los documentos pertinentes, como manuales de procedimientos y de políticas, o descripciones de puestos. Así mismo, describen el comportamiento y las actividades, y la formalización está en función del volumen de páginas y detalle de las actividades en el documento. Sabemos que la especialización es el grado en que se subdividen las tareas organizacionales en puestos separados: a mayor especialización, menores tareas se realizan, en tanto que, a menor especialización, es posible que el trabajador efectúe mayor número de tareas. En el caso de una organización pública como una aduana podría esperarse encontrar formalizada la comunicación oficial mediante el tipo de documentos que se señalan líneas arriba y que probablemente estén en conocimiento de quienes integran la organización, pero eso es algo que estará por verse en nuestro estudio de caso.

Por su parte, en la jerarquía de autoridad se aprecia quién le reporta a quién, y el tramo de control de cada directivo. La representación se muestra en el organigrama. La centralización refleja el nivel jerárquico con autoridad para tomar decisiones, en el caso de una organización pública -como una aduana- nos preguntaríamos: ¿cómo se toman las decisiones?, ¿se delega o no?, eso estará por verse. Sin embargo, es conveniente reconocer que no todas las decisiones se delegan. En cuanto al profesionalismo y las proporciones de personal, éstas se refieren tanto a la educación formal y capacitación de los empleados, por un lado, como a la dedicación de personas en varias funciones, y departamentos, por otro.

Quizás esto podría apreciarse más enfáticamente en organizaciones privadas, pero consideramos que no sería igual en una organización pública donde, por ejemplo, difícilmente podría hablarse del trabajo polivalente.

Es probable que estas dimensiones estén presentes en la organización, unas más perceptibles que otras, y muy probablemente que estén influidas también por la personalidad de los directivos, para proporcionar un perfil determinado a su organización.

Complementariamente, en la propuesta están las dimensiones contextuales representadas por el tamaño, la tecnología organizacional, el entorno, las metas y estrategias, y la cultura. La primera se refiere al tamaño, lo que tiene que ver con la magnitud de la organización, algo que puede ser apreciado en el número de personas que la conforman, aunque también hay otras unidades de medida, como las ventas o los activos, que no se consideran relevantes porque no reflejan la dimensión humana.

Por su parte, la tecnología organizacional contempla las herramientas, las técnicas y las acciones para transformar la producción o prestar un servicio público, lo que incluye aspectos como la rapidez de respuesta a la solicitud de un servicio, y los sistemas de información, e internet. Por lo que hace al entorno, nos referimos a todo aquello fuera de los límites físicos de la organización, que ejerce presión sobre ésta como es el caso de la industria, el gobierno, los usuarios y clientes, los proveedores y prestadores de servicios complementarios, entre otros,

todos ellos representados regularmente por otras organizaciones. Con referencia a las metas y estrategias, consideramos que éstas definen el propósito y las técnicas que distinguen a una organización de las otras – este punto se retomará más adelante, en un apartado específico –, y en tanto que aquéllas tienden a ser escritas, revisadas y replanteadas, llegan a perdurar por más tiempo.

Finalmente, tenemos que la cultura de la organización engloba los valores, creencias, puntos de vista y normas clave compartidas por los actores que la integran; así, aquélla es importante porque comprende el comportamiento ético y el compromiso con sus integrantes, donde la eficiencia, o el servicio al usuario, es importante para mantener cohesionados a quienes integran la organización, dicha “regla” no está escrita tal cual, pero se aprecia en su simbolismo, lemas, ritos, ceremonias, o formas de vestir en la organización.

Podemos establecer que, básicamente, todas estas dimensiones, tanto estructurales, como contextuales, son interdependientes, y, dependiendo de cómo se integran, le dan una identidad a la organización.

Por otro lado, la teoría de la organización es una forma de pensar acerca de las organizaciones, de verlas y analizarlas con más precisión, y profundidad, de lo que podría hacerse de otra manera. Por ello, el proceso de diseñar o crear una organización ha cambiado con el tiempo. En su momento, no era lo mismo crear una organización en los tiempos de la administración científica, donde –como ya se señaló– la eficiencia era la mayor preocupación, a hacerlo en la actualidad,

donde tanto el contexto externo, como las necesidades humanas, juegan un papel vital en su diseño.

En la actualidad podemos ver que la creación de una organización está influida por elementos como la competencia mundial, la diversidad, los avances de la tecnología, el medio ambiente, el cambio de conocimientos e información, así como las mismas expectativas de los actores que la conforman, por desempeñar un trabajo más interesante, elementos que sería recomendable deben ser bien tomados en cuenta en el proceso estratégico de configuración de la organización.

Por otra parte, el medio ambiente, aún cuando para algunos supone mayor estabilidad, en la actualidad no asegura certidumbre porque gran parte del escenario, como ya hemos abordado, no está determinado por la organización. Sin embargo, ante el cambio del escenario, la organización puede tener margen de maniobra para rediseñarse; por ejemplo, el manejo oportuno de la información entre sus miembros podría dar a la organización la oportunidad de aprender del ambiente, e implementar los cambios necesarios.

En relación con lo anterior, consideramos que un aprendizaje oportuno depende de factores interconectados y que refuerzan el proceso del diseño, estos son: la estructura, el trabajo, los sistemas de control, la cultura y la estrategia (Daft, 2005). La estructura puede ir de vertical a horizontal, confrontando figuras como la jerarquía vertical y la toma de decisiones. El trabajo, va de la rutina a las posiciones de poder; en este punto, depende del grado de estructura formal y del

control puesto sobre los empleados, así como de la función, o desempeño de su trabajo. En las organizaciones que aprenden los empleados juegan un rol muy importante, pueden tenerse reglas y procedimientos, y los conocimientos y el control de funciones, los tienen los trabajadores, en lugar de los superiores, o los ejecutivos, de esta manera, los trabajadores son alentados a ocuparse de los problemas al trabajar entre ellos mismos, o con los clientes.

En lo que respecta al sistema de control, éste va de lo formal, a la información compartida, de esto deriva que, a medida que se tienen organizaciones nuevas y pequeñas, la comunicación tiende a ser más informal, de persona a persona, debido a que los líderes de la compañía trabajan directamente con los empleados, sin embargo, al crecer la organización y volverse más compleja, la distancia entre empleados y ejecutivos crece, y se implantan controles formales para controlar la información, cada vez más compleja, para detectar así, desviaciones de las metas.

Por su parte, el enfoque de la estrategia plantea la visión de pasar de la competencia, a la colaboración, es decir, más que preocuparse por diseñar una estrategia que permita enfrentar a la competencia, se piensa en una estrategia de desarrollo – para una organización que aprende –, con la colaboración de la fuerza de trabajo que está informada por tener contacto cercano con los clientes, y de esta manera, ayudan a la organización a aprender y adaptarse.

Finalmente, con relación a la cultura, es conveniente que ésta permita la adaptación de la organización al ambiente externo; consideramos que la cultura no

debe ser algo inamovible, aunque no podamos negar que quizás en algún momento una cultura rígida permitió a la organización tener éxito en un ambiente estable, pero en la actualidad, con ambientes cambiantes, el éxito puede convertirse en fracaso, si la cultura rígida persiste. En una organización que aprende, la cultura fomenta la apertura, la igualdad, la improvisación y el cambio.

Así pues, insistimos en que la capacidad de los directivos para integrar estos elementos de una manera adecuada y consistente, podrían aportar los elementos suficientes a la organización para adaptarse al entorno, recordemos que ante lo complejo de éste, el directivo tiene entre sus compromisos la definición de metas, estrategias y el diseño mismo de la estructura de la organización, trabajo que estamos conscientes no es sencillo.

A reserva de continuar más adelante con el tema de la estrategia, en este momento se hará un paréntesis para abordar el tema de los modelos organizacionales que consideramos está relacionado con el proceso de implementación de una organización, en virtud de que la elección de una cierta estructura se basa en el conocimiento de las características que éstos tienen en una organización, más aún cuando esa organización tiene una aceptable presencia en el medio.

1.3 Los modelos organizacionales y su papel en el proceso de estructuración organizacional

Como se ha venido señalando a lo largo de este trabajo, derivado de las necesidades que marca el entorno, las organizaciones deben transformarse para estar acordes con los requerimientos sociales. Este proceso de cambio implica revisar lo que se ha hecho y planificar lo que se quiere ser. En las últimas décadas se han desarrollado nuevas propuestas que buscan la transformación de las instituciones para adecuarlas a los modelos emergentes de las organizaciones, y a los nuevos arreglos estructurales (Barba, 2000). Esto implica que las organizaciones deben estar preparadas y en condiciones de emprender el cambio.

En relación a lo anterior, como una necesidad de estar preparado, o una consecuencia de esta preparación, las organizaciones deben aprender (Clegg y Clark, 1998). En el funcionamiento del modelo taylorista – cuyo origen proviene de las actividades sistemáticas en el ejército, como montar, cargar, disparar y recargar los mosquetes –, donde se mide el trabajo y se rediseñan las tareas para simplificar su ejecución, se logran mayor eficiencia y control. Así, se puede apreciar que las primeras ideas que dan sustento a este modelo vienen del aprendizaje que tiene la organización de una institución como la armada.

Por su parte, el modelo fordista – surgido en los rastros de Chicago a fines del siglo XIX –, se orientó a la organización del trabajo en línea, en la cual, los trabajadores se convirtieron en parte adjunta del proceso. Así, ahí donde existía la

pirámide de control, el trabajo se basaba en la especialización, y el trabajador debía acreditar previamente la competencia para obtenerlo. Como consecuencia, la división del trabajo era extrema, y el ascenso estaba determinado por la antigüedad o los logros, en tanto que la producción estaba planificada en función de los inventarios y las materias primas; así pues, en este modelo, el servicio al cliente era algo secundario.

En la década de los 50, tiene lugar el modelo Toyota – sistema de producción ajustada –, tomando como referencia el modelo fordista. Empero, aunque éste hubiera sido su referencia, Toyota agregó elementos innovadores al modelo, que se tradujeron en mayor velocidad en los procesos productivos. También la empresa estableció relaciones más duraderas con sus proveedores, dándoles más participación en la toma de decisiones, lo que dio lugar a la implantación del sistema “justo a tiempo” (JIT), (Clegg y Clarke, 1998). Recuérdese la mención que ya se hizo de las relaciones del personal de la organización, con la dirección de la misma, que en el Japón fueron originadas por la ideología confuciana (Morishima, 1984; Montaña, 1993; y Wisner, 1993).

De este modo, el JIT contribuyó a la disminución de los costos salariales y de inventarios. En consecuencia, la nueva relación con los proveedores logra generar flujos de información multidireccionales, en tanto que el personal y las ideas se intercambian libremente. Además de ello, se forman equipos de trabajo, que desarrollan competencias, al igual que se capacita a los trabajadores para que se desempeñen en diversos procesos y operen máquinas diferentes. Por último, se

sustituyen los capataces por “líderes” de equipos de trabajo responsable de la calidad.

Tras haberse dado tales cambios, ahora, la filosofía es la mejora continua, por eso los equipos de trabajo son responsables de la producción, y se pretende que los trabajadores desarrollen mejores procesos para hacerlos más “inteligentes”, o que se puedan realizar más rápido. A este esquema se le llamó: “organización inteligente”.

Sin embargo, el modelo de organización moderna enfrenta problemas en los años 70, debido a la internacionalización de las organizaciones que les obligó al cambio. Así, la competencia, el descenso de la productividad, la descentralización de la producción estandarizada y la reubicación de nuevas zonas, fueron determinantes para inducir el cambio de modelo. Esta situación afectó primeramente a las organizaciones privadas, y desde hace algunos años lo está haciendo con las organizaciones públicas, al menos en el caso de México.

Sobre este punto, Meyer y Rowan afirman que las organizaciones están estructuradas por fenómenos ocurridos en sus ambientes, lo cual provoca que se vuelvan isomorfas; debido a ello, las organizaciones formales se ajustan a sus ambientes por medio de interdependencias técnicas y de intercambio (Meyer y Rowan, 1999). Así, una organización nueva considera en su diseño el efecto ambiental, al igual que lo hace la organización existente en su rediseño. El cambio

implica cambio de paradigma. Por esta razón, el nuevo modelo de organización posmoderna debe considerar insoslayablemente el medio ambiente (Barba, 2000).

Ahora bien, al hablar del paradigma, éste se define como un conjunto sistemático de ideas y valores, de métodos y campos de problemas – incluidas sus soluciones –, que también explica al mundo, y orienta la acción (Clarke y Clegg, 1998). Por esa razón, el cambio de paradigma implica la transformación organizacional, el rediseño como resultado de los cambios emergentes en el ambiente de los negocios.

Por su parte, las fuerzas que inciden el cambio de paradigma actual son: primero, el propio cambio de paradigma como respuesta estratégica a los entornos dinámicos de competencia. Una segunda fuerza es la tecnología de la información como núcleo técnico de los actuales cambios de paradigma. En ello, los nuevos paradigmas conceden una importancia fundamental al participante. La última fuerza, refiere a la necesidad de nuevos paradigmas lo que descansa en el criterio de sustentabilidad (Clarke y Clegg, 1998).

Todas estas fuerzas que inducen el cambio de paradigma, en su conjunto, están dirigidas por las tendencias económicas, las tasas de crecimiento, el avance de la tecnología y la competencia. Así mismo, estas fuerzas ejercen presión, tanto en organizaciones privadas, como públicas, en mayor o menor grado.

Ante esta realidad, Clarke y Clegg señalan que existen tres posibles respuestas: resistir con los métodos vigentes; transformar los métodos organizacionales de forma abrupta para que la organización anticipe la demanda de la curva de cambio; o bien, establecer nuevos paradigmas operativos y una nueva infraestructura organizacional.

De esta manera, el cambio del contexto que se acelera a partir de los años 70, considera tres aspectos fundamentales. Primero, la tercera revolución industrial, que incluye la telemática, robótica, y la biotecnología aplicadas a procesos productivos. Esta revolución es una condición sustantiva para la modernización y la flexibilización de las instituciones (Barba, 2000). Las tecnologías contribuyeron a integrar los procesos de información en tiempo real, superando los espacios físicos como barrera natural, e inevitable, de los procesos organizacionales en las instituciones tradicionales, dando lugar a las organizaciones virtuales. Así pues, se pasa de los sistemas tayloristas de control, hacia la autonomía colectiva y el autocontrol, basados en el conocimiento individual y colectivo. Ante este cambio contextual, el diseño y rediseño organizacional adquieren mayor importancia.

El segundo aspecto de influencia en el cambio de contexto, es el fortalecimiento de la globalización, que ya fue mencionado previamente. Aquí, Barba agrega que en este proceso influyen los actores transnacionales, quienes tienen un papel protagónico derivado de la competitividad que demanda el mercado, y que tiene como sustento la integración de sus actividades de producción, comercialización e investigación y desarrollo a escala mundial.

En cuanto al tercer aspecto de influencia, Barba señala la formación de bloques comerciales impulsados por las grandes corporaciones multinacionales que buscan incrementar la competitividad de estos mismos bloques mediante varias estrategias. La formación de los mencionados bloques ha determinado tres zonas hegemónicas entre Estados Unidos de América, Asia, y Europa (Barba, 2000). Visto desde otro ángulo, la formación de bloques deriva en la presencia de un nuevo proteccionismo, sólo que ahora, en lugar de ser un país el que se protege mediante ciertas medidas, generalmente de carácter económico, ahora se protege a todo un bloque, pero quienes no están dentro de él se ven afectados porque compiten en condiciones de desventaja.

Consecuentemente, situaciones de esta naturaleza son las que obligan a una organización a desplazar unidades productivas al interior de esas regiones para poder competir, esto afecta, desde luego, a las estructuras y los procesos dentro de la organización afectada. Igualmente, de alguna forma estos aspectos que se citan tienen que ver con la hipótesis de Heydebrand, acerca de que las nuevas formas organizacionales se derivan de la evolución del capitalismo industrial, al capitalismo postindustrial (Heydebrand, 1989).

Por otra parte, volviendo al caso del modelo flexible de la manufactura ajustada, en su momento esta característica le permitía a la organización responder rápido a los cambios del entorno, podían montar y producir con rapidez pequeños lotes, así como reconfigurar la maquinaria, para producir pequeños lotes de otros productos,

característica ésta de mercados reestructurados. En este modelo de manufactura flexible, los trabajadores y sus equipos de trabajo tienen el control del proceso productivo.

Sin embargo, cuando el modelo de empresa de producción ajustada tiene problemas en los años 90, las empresas japonesas tienen necesidad de reducir costos, por lo que deciden abrir plantas en otras regiones de Asia, Estados Unidos y Reino Unido. Esta problemática también tiene que ver con el proteccionismo regional europeo que debió enfrentar Japón, en el mercado europeo, y que está contribuyendo a que se modifiquen las prácticas administrativas en ese país, incluyendo las relaciones laborales que poco a poco se están “occidentalizando” (Hill, 2000; Berger en DWtv, 2004).

Por su parte, Barba, hace un comparativo entre las empresas modernas y posmodernas (Barba, 2000), la cual se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.3 Dimensiones de los modelos de organizaciones

	MODERNAS	POSMODERNAS
Poder	Control	Autocontrol
Estructura	Formal/ rígida	Formal/ informal flexible
Decisiones	Individual	Colectiva
Trabajador	Obrero descalificado	Obrero polivalente
Empleo	A corto plazo	De por vida
Control	Impersonal/ explícito	Colectivo / implícito
Jefatura	Desconfianza	Confianza
Producción	Masa / cantidad	Sectorial/ cantidad-calidad

Motivación	Satisfacción	Compromiso
Plazo	Largo	Corto/ largo
Relaciones	Jerárquicas	Semidemocráticas
Organización industrial	Dualidad/ separación diseño /ejecución	Integración de diseño y ejecución
Racionalidad	Formal	Sustantiva
Recompensas	Económicas	Simbólicas
Objetivos	Utilidad	Expansión

Fuente: Barba (1999)

Antes de comentar los aspectos principales de las organizaciones modernas y posmodernas planteadas en el cuadro anterior, nos gustaría señalar brevemente algunos aspectos que eran comunes en la organización previa a la llamada organización moderna de principios del siglo XX. Esta empresa llamada tradicional (Barba, 2000) era una entidad que presentaba una sola unidad operativa, que a su vez era dirigida únicamente por una persona o grupo reducido de personas desde una oficina, se orientaba a una sola función económica, y comerciaba con una sola línea de productos, operando además en un área geográfica específica. Su orientación estaba determinada por el mercado y los precios, se les consideraban empresas tradicionales y eran dirigidas personalmente por sus dueños. De esta forma de organización se dio paso a las empresas modernas.

En el cuadro 1.3, se reflejan las principales dimensiones que rigen la vida de las organizaciones. Se aprecia, por ejemplo, en la dimensión *poder*, cómo la organización posmoderna se orienta al autocontrol que se ejerce dentro de los grupos de trabajo, o equipos especializados los que, a su vez, toman decisiones

de manera colectiva, contrastando con el viejo paradigma de las decisiones individuales. La relación organización – empleado, es de por vida, lo que genera una actitud comprometida.

Igualmente, los objetivos de la empresa posmoderna son de expansión, más que de generación de utilidades, y aunque sabemos que lograr lo primero puede generar lo segundo, recuérdese que en la actualidad mucha de la operatividad de una organización – en referencia a las privadas –, está determinada por los rendimientos financieros, los cuales disminuyen la autonomía de los gerentes, al menos en las empresas que cotizan en bolsa (Pfeffer, 1997).

En una apreciación complementaria, resulta interesante analizar cómo se comportan estas dimensiones en una organización pública, ya que algunas de éstas como el poder, la estructura, las decisiones, la motivación, la racionalidad, la recompensa y los objetivos, pueden ser encontrados en este tipo de organizaciones, y pueden ubicarse entre la categorización de *modernas*, pese a que se diga que se tratan de ubicar un poco más en las organizaciones posmodernas.

Retomando nuestro punto, la transformación de las estructuras y los procesos vino a enfatizar la necesidad de diseñar modelos alternos de administración que facilitaran el cambio, y se adecuaran a los modelos de organización exigidos por el entorno. De esta forma, tenemos que los problemas de calidad, organización del trabajo, cultura, estrategias corporativas y aprendizaje organizacional, entre otros,

son analizados desde diferentes perspectivas, pero teniendo presente siempre la figura de la organización.

Por otro lado, existe el supuesto de que las organizaciones innovadoras inducen las pautas que de alguna forma serán implementadas en un futuro por las organizaciones (Solís, 1994); este aspecto es importante porque, en ocasiones, cuando una organización implementa un nuevo esquema con buenos resultados, puede propiciar una conducta de imitación en otras organizaciones que operan en el mismo campo – práctica conocida como isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1991) –, lo cual implica riesgos por las diferencias estructurales entre la organización que generó la iniciativa y quienes la imitan. Solís plantea como referencia a las empresas líderes en los tres países más dinámicos en la economía mundial: Japón, Estados Unidos y Alemania (Solís, 1994).

En el caso de Japón, Solís señala un rasgo distintivo en el que se ubica la disposición directiva para efectuar inversiones de largo plazo – incluyendo el elemento humano –, y diferir los beneficios de corto plazo (Solís, 1994), coincidente con lo planteado por Barba en su cuadro 1.3 comparativo mencionado en líneas anteriores (Barba, 1999). Además de que sus estructuras tienen un alto grado de descentralización de decisiones, lo que refleja un reducido número de niveles jerárquicos, facilitando la delegación de autoridad y responsabilidad al nivel de equipos cuasi-autónomos. Lo anterior contribuye a que se fomente la polivalencia, la permutación y el aprendizaje de tareas variadas y diversas, a lo largo de la carrera del individuo en la organización.

Por todo lo anteriormente dicho, pareciera existir en el proceso de modernización de las organizaciones una orientación a formar al personal en los distintos niveles, e inducirlos hacia una constante superación, así como a desarrollar una actitud sencilla y de puertas abiertas por parte de los directivos, quienes valoran compartir niveles de comodidad muy semejantes a los de los demás empleados. De esta forma, se supone que la empresa está basada, fundamentalmente, en la persona. En lo particular, consideramos que esta apreciación parece responder más a los propósitos de una buena imagen de la organización ante los mercados que a una filosofía integral de la organización. En el caso de Japón muchas cosas han estado cambiando desde los años noventa cuando la dirección de organizaciones importantes se “occidentalizan”, como por ejemplo el caso de Mazda –quinta fabricante de autos más importante de Japón– que en 1996 contrató al director escocés Henry Wallace para sacar a la compañía de la crisis que enfrentaba. La contratación del directivo provocó revuelo, primero por ser extranjero, y segundo porque afectaría prácticas organizacionales que reflejaban en cierta forma la cultura organizacional japonesa como el empleo vitalicio, la antigüedad, la toma de decisiones y las relaciones duraderas de “estilo familiar” con proveedores (Hill, 1999). Prácticas como ésta en ocasiones se anteponen a la visión comentada de lograr organizaciones basadas en la persona, es decir, tienen una connotación más económica que humana.

Con referencia a Alemania, Solís (1994) señala que en su construcción se dio un gran valor al trabajo, cuyo origen se da en la cultura comunitaria nórdica, donde se

favorece a las organizaciones que desean una participación cooperante y susceptible de manifestarse de diferentes maneras. En el caso de las empresas alemanas, Solís (1994) apunta que sus características son semejantes a las de las empresas de los países nórdicos, solamente que, para diferenciarlas de los otros dos modelos, el modelo alemán desarrolló una democracia industrial, o sistema de cogestión, donde colaboran directivos y sindicatos, lo que se traducía en una mayor participación de los obreros en la gestión de las empresas, situación reconocida como obligatoria en la ley.

Otra diferencia, en el modelo alemán, radicaba en las relaciones sociales al interior de la organización, orientadas a la búsqueda de la paz social y formas de seguridad social muy adelantadas que no están presentes en el modelo norteamericano. Así, el civismo, la responsabilidad social y la justicia social caracterizan a los actores socioeconómicos.

Finalmente, el modelo estadounidense percibe a la organización como un sistema de tareas a realizar, de funciones a asumir y objetivos a lograr. Sus estructuras se definen por las actividades y la relación entre los actores de la organización con base en la funcionalidad, despolitizando sus relaciones. Los directivos coordinan actividades y definen responsabilidades (Solís, 1994). La autoridad es circunscrita e impersonal, el orden y la racionalidad imperan por sobre la persona que ejerce la autoridad, en tanto que la coordinación y el control se efectúan de forma descentralizada. Por su parte, la estructura es un instrumento para realizar los objetivos. Por último, los problemas se jerarquizan y

se canalizan a través de funciones hacia los individuos, quienes asumen la responsabilidad de resolverlos en función de su competencia.

En concreto, se puede apreciar en esta revisión de los tres modelos, que el modelo japonés originalmente se basaba en la persona y parece estar en un proceso de cambio. A su vez, el modelo norteamericano está más orientado en los sistemas y procedimientos impersonales; mientras que el modelo alemán descansa más en las formas institucionalizadas de aceptación general por la sociedad.

Por otro lado, el modelo organizacional, cuando genera buenos resultados, tiende a ser adoptado por otras organizaciones que buscan los mismos resultados. La difusión se efectúa mediante la transferencia e importación de las formas externas al modelo – sistemas, métodos, prácticas o técnicas particulares –, sin considerar el contexto interno y cultural, tanto de las organizaciones, como del propio país receptor, dando como resultado que el diseño organizacional propio, es decir, el que reúna características locales esté ausente. Hay que hacer notar que el cambio de modelo pareciera estar más relacionado con el buen desempeño de la organización para sobrevivir (Pfeffer, 1997), donde no sólo es necesario entender, explicar y pronosticar los resultados dentro de las organizaciones, sino también es necesario entender el por qué algunas organizaciones se desempeñan mejor que otras. Al comprender estas diferencias en el desempeño, también se generan procesos de adaptación mimética.

Ahora bien, la importación de prácticas y modelos administrativos – además de la propia tecnología –, se asumen como de carácter técnico, sin considerar que esa parte externa conlleva una parte oculta correlativa de la forma de pensar y de sentir de los grupos en los cuales se originó (Solís, 1994). Recuérdese lo planteado por Wisner en los casos que analizó donde los modelos transferidos no necesariamente funcionaban por factores estructurales internos, o bien, por factores coyunturales externos a la organización – energía eléctrica, carreteras, personal capacitado, o disponibilidad de recursos financieros, entre otros – (Wisner, 1993): a veces la funcionalidad es cuestionable aún entre organizaciones del mismo sector.

Por otra parte, desde nuestro punto de vista, en el caso de México consideramos que se han importado modelos de organización y se han fomentado modelos específicos que no han funcionado como es el caso de las empresas integradoras que pretendían crear una especie de consorcio entre organizaciones que tenían un mismo grupo de actividades productivas y que actuando en grupo pudieran competir con mejores oportunidades, sin embargo el modelo tuvo poca resonancia en el ámbito empresarial. Otro ejemplo sucedió a partir de 1986 cuando se impulsó por primera vez la figura de las Empresas de Comercio Exterior para apoyar a las manufactureras que, ya fuera por su tamaño, o capacidad, no podían incursionar fuera del país; el modelo fue tomado del Japón, donde este tipo de figuras fue determinante en la participación de pequeñas empresas en mercados internacionales. Sin embargo, este modelo tampoco ha tenido un peso significativo en la internacionalización de las empresas mexicanas. Mientras en el país del

lejano oriente estas empresas han sido fundamentales en el desarrollo de su sector externo, en México la figura no ha sido plenamente aceptada pese a tener más de 20 años desde que se impulsó por primera vez. Entonces, vuelve el cuestionamiento sobre si las características estructurales y culturales de la organización mexicana están acordes al diseño de esos modelos. Obviamente, en este caso, una posibilidad es que la responsabilidad de revisar, diseñar o readaptar estas figuras estuviera tanto en las propias organizaciones, como en los actores al interior del gobierno que es quien contribuye impulsando también estos modelos a través de sus distintas políticas públicas. Pareciera que el reto de generar modelos y estructuras acordes a la realidad del país y de las características de las organizaciones mexicanas todavía es una tarea pendiente.

1.4 La estructura organizacional como elemento de análisis en el proceso de implementación de una organización

En el punto anterior se abordó el tema de los modelos organizacionales y uno de los temas que tenemos presente tanto en ellos como en el diseño organizacional es el de la estructura organizacional como elemento que contribuye a dar surgimiento a una organización. La estructura de la organización la entendemos como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas (Mintzberg, 2002). Otro concepto citado de Blau, la define como *“la distribución a lo largo de varias líneas, de personas entre posiciones sociales que influyen en las relaciones de los*

papeles entre esta gente” (Hall, 1996: 53), como lo contextualiza Hall, la definición hace referencia a la división del trabajo – que también señala Mintzberg –, y establece también rangos o jerarquías, conceptos que la dan claridad a la comprensión de la organización, al menos desde el punto de vista formal. Igualmente, no se deja de reconocer que la estructura por sí misma no refleja completamente la vida “real” y completa de las organizaciones.

El mismo Hall (1996) cita otras fuentes, como Sewell, quien agrega la interacción humana en la formación de las estructuras, ya que éstas configuran las prácticas de la gente, y estas prácticas, a su vez constituyen la estructura (Sewell en Hall, 1996, 53). Esta relación constituyente entre las practicas y la estructura también se aprecia en el concepto de Ranson y sus colegas, que además indican que la estructura es un medio complejo de control producido y recreado en la interacción (Ranson etal en Hall, 1996, 53). El factor medular de la complejidad está dado por la participación humana dentro de las organizaciones. Existen tres elementos en la definición de la estructura organizacional:

1. Designa las relaciones formales de mando, el número de niveles jerárquicos y el tramo de control de directivos.
2. Identifica el agrupamiento de individuos en departamentos, y de éstos, en la organización total.
3. Incluye el diseño de sistemas que asegura la comunicación, coordinación e integración de los esfuerzos en los departamentos.

Los tres elementos de la estructura se encuentran tanto en los aspectos verticales, como horizontales de la organización, lo cual se refleja en el organigrama. Esta representación gráfica de una organización muestra su estructura formal, es decir, muestra el plan para las actividades que incluye el cuadro de la organización – oficinas, departamentos, posiciones y programas – (Meyer y Rowan, 1999); además, indica todo el mapa que permite su identificación.

Igualmente, tanto la estructura, como el diseño de la organización, son fundamentales en el arreglo estructural que permite adaptar los propósitos de la organización y los que se dan a las personas que en ella laboran (Child, 1990). En este sentido citando a Drucker, Child señala que: “la estructura es el medio para alcanzar los objetivos y las metas de una institución” (Drucker en Child, 1974: 16). Indica que se debe crear una estructura que se adapte a las necesidades de una empresa o institución – se pretende que exista consistencia entre su estructura y que se adapte a las circunstancias cambiantes con el tiempo –. Esto es fundamental porque de aquí se aprecia que la estructuración requiere habilidad no sólo para la definición de procesos y funciones, sino también para identificar las particularidades del contexto y relacionarlas con las necesidades de cada organización para desarrollar un diseño preciso y los elementos que le componen como su estructura, sus procesos y estrategias adecuados.

1.4.1 Análisis de los componentes de la estructura organizacional

En el ámbito del diseño, solo se puede hablar de organización formal, no hay organizaciones informales (Child, 1990), según este autor lo que pudiese llamarse “organización informal” es consecuencia del contexto en el que se diseña la organización, pues los diseñadores organizacionales no implementan estructuras no oficiales. En realidad, no se trabaja para diseñar organizaciones informales, éstas son consecuencias de factores contextuales no considerados originalmente, los elementos del entorno varían de región a región, aún en el mismo país. Esto se plantea así porque en ocasiones se implementan organizaciones con características idénticas en distintas regiones con resultados contrastantes, unas funcionan otras no. Ésta puede ser una razón que nos oriente a indagar por qué en algunas organizaciones públicas que están en el mismo sector –como las aduanas-, algunas funcionan adecuadamente, y otras no; las prácticas isomórficas que en ese campo se aplican pueden ser una alternativa adecuada, pero no siempre son garantía de la adecuada implementación de una estructura –y sus componentes- precisa de una organización.

Precisamente, al hablar de sus componentes, la estructura de una organización presentan las siguientes dimensiones:

1. La distribución de tareas y responsabilidades de los individuos.

2. La designación de relaciones formales de reportes, la determinación del número de niveles en las jerarquías y los ramos de control de los gerentes y supervisores.
3. El agrupamiento de los individuos en secciones o departamentos, el agrupamiento de departamentos en divisiones y unidades más grandes, y el agrupamiento general de unidades en el total de la organización.
4. El diseño de sistemas para asegurar la comunicación efectiva de la información, la integración del esfuerzo y la participación en el proceso de toma de decisiones.
5. La delegación de autoridad junto con los procedimientos asociados por medio de los cuales se vigila y evalúa el uso de la discreción.
6. La provisión de sistemas para la evaluación de desempeño y las recompensas que ayudan a motivar a los empleados.

Por su parte, Meyer y Rowan (1999), refieren a teorías que señalan que existen dos elementos los cuales han contribuido a que las organizaciones alcancen sus metas según sus planes formales, éstos son: la coordinación y el control. Señalan, también, los autores que estos dos elementos están presentes en las organizaciones que pretenden un buen desempeño. Igualmente mencionan que la coordinación es rutinaria: se siguen reglas y procedimientos, y las actividades se sujetan a las prescripciones de la estructura formal. Sin embargo, los mismos autores señalan que esta posición es cuestionada por el producto de la investigación empírica realizada por otros estudiosos de las organizaciones como March y Olsen, y Weick, quienes dicen que los elementos estructurales sólo están

vinculados débilmente entre sí, y con las actividades, señalan que frecuentemente las decisiones no se ejecutan, o si lo hacen sus consecuencias son inciertas, además, las tecnologías presentan problemas de eficiencia y los sistemas de evaluación e inspección son tan vagos que generan escasa coordinación (1976).

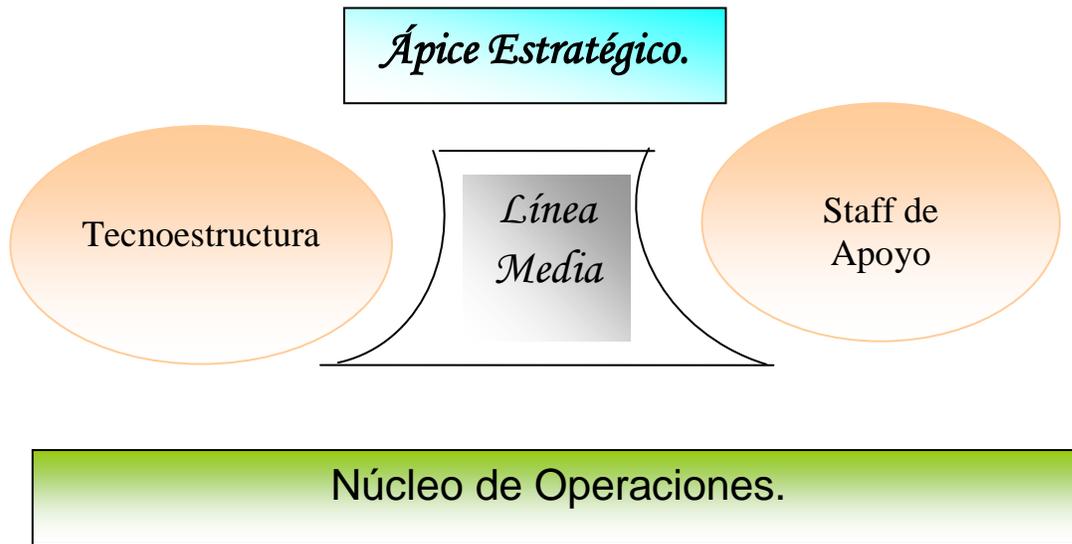
Estamos de acuerdo en que las organizaciones se configuran de manera formal, sin embargo, no es posible dejar de lado que los factores contextuales del ambiente propician la improvisación y obligan a los tomadores de decisiones a considerar medidas emergentes que permitan, por un lado, elegir la configuración que consideren más adecuada e implementar la organización tal y como se ha diseñado, y por otro lado, a adoptar estrategias emergentes que faciliten su acoplamiento funcional y que les permita desarrollar un funcionamiento más efectivo, esto lo veremos en el caso de estudio de este trabajo.

1.4.2 Mintzberg y la configuración para una organización

El tema de la configuración es importante porque aquí es donde conviene analizar las características estructurales que se pretenden para conformar una organización. Mintzberg, previo a abordar el tema de la estructura, señala que existen cinco partes fundamentales que se encuentran en la organización (Mintzberg, 2002) –mencionadas previamente en este capítulo- y que se muestran en la figura 1.2, los componentes son: el núcleo de operaciones, que incluye el trabajo fundamental de la organización – por los operarios –, es decir las personas que realizan las operaciones básicas de la organización. En seguida señala al

componente administrativo que se integra por la línea media representada por el personal intermedio que abarca a la cadena de mando medio que une al núcleo de operaciones con el estrato superior de la jerarquía –normalmente la persona que dio origen a la organización o quien está vinculada a ella- el cual está apoyado por su staff personal – ambos conforman lo que Mintzberg llama el *ápice estratégico* – que proporciona servicios indirectos al resto de la organización. Por otro lado, se tiene la tecnoestructura donde se lleva a cabo la normalización del trabajo mediante técnicas analíticas que facilitan la adaptación de la organización al entorno. Finalmente, propone al Staff de apoyo que respalda el funcionamiento del núcleo de operaciones por vía indirecta y que, de acuerdo con Mintzberg, ha recibido poca atención en el estudio de la estructuración organizacional. No todas las organizaciones requieren de los cinco componentes. El propósito fundamental de la estructura es coordinar el trabajo que se ha dividido.

Figura 1.2 partes fundamentales de la organización



Fuente: Mintzberg (2002: 45)

Con sus debidas precisiones muy probablemente estos puntos se identifiquen en una organización pública de servicios al comercio exterior como es el caso de una aduana.

Por otro lado, Mintzberg, indica también que son tres los elementos que parecen formar un conjunto o configuraciones naturales (Mintzberg. 2002):

- Mecanismos de coordinación.
- Parámetros de diseño.
- Factores de contingencia.

Menciona, así mismo, que para que exista una estructuración efectiva de las organizaciones propone dos hipótesis: la de la congruencia: *“las organizaciones efectivas seleccionan los parámetros de diseño que se ajusten a su situación”*. La segunda hipótesis es la de la configuración: *“las organizaciones efectivas alcanzan una consistencia interna entre sus parámetros de diseño, lo que en realidad constituye una configuración estructural”* (Mintzberg, 2002: 259).

Adicionalmente, Mintzberg propone cinco configuraciones estructurales en las que domina uno de los cinco mecanismos de coordinación, y en el que desempeña un papel muy importante una de las cinco partes de la organización, así como se utiliza más un tipo determinado de descentralización. En cada configuración se combinan ciertos elementos estructurales y situacionales, en los que se debe cuidar los elementos a combinar para tratar de obtener buenos resultados. Se supone que, como las organizaciones son diferentes, los componentes a combinar deben analizarse cuidadosamente. Las configuraciones propuestas se pueden apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro 1.4 Configuraciones estructurales de la organización

Configuración estructural	Principal mecanismo de coordinación	Parte fundamental de la organización	Tipo de descentralización
Estructura simple	Supervisión directa	Ápice estratégico	Centralización vertical y horizontal
Burocracia	Normalización de	Tecnoestructura	Descentralización

maquinal	los procesos de trabajo		horizontal limitada
Burocracia profesional	Normalización de las habilidades	Núcleo de operaciones	Descentralización vertical y horizontal
Forma divisional	Normalización de los outputs	Línea media	Descentralización vertical limitada
Adhocracia	Adaptación mutua	Staff de apoyo	Descentralización selectiva

Fuente: Mintzberg, (2002: 343).

Como se aprecia en el cuadro anterior, la estructura simple considera al ápice estratégico como el coordinador principal mediante la supervisión directa y tiene una mayor tendencia a la centralización. En la burocracia maquinal la coordinación se da a través de la estandarización del trabajo lo que da lugar a la creación de toda la estructura administrativa. Por su parte, en la burocracia profesional la coordinación se presenta mediante los conocimientos de los empleados, lo que requiere de profesionales bien entrenados en el centro operativo y un personal de apoyo nutrido. En este caso tanto la estructura como la línea media no son muy elaboradas. En lo que hace a la forma divisional la coordinación se efectúa mediante la estandarización de productos de distintas unidades de producción. Aquí, la línea media de cada unidad o división tiene gran autonomía. Finalmente, la Adhocracia se presenta en organizaciones con mayor grado de complejidad en las que se requiere de la combinación de trabajos a través de equipos los cuales se coordinan mediante el compromiso común. En este tipo, por lo regular desaparece la línea media y el personal staff.

De acuerdo con esta descripción, y considerando lo que dice Mintzberg acerca de recomendar cautela sobre el combinar elementos de distintas configuraciones, podemos proponer que una organización pública, como una aduana, podría estar entre la configuración de estructura simple y la configuración de burocracia profesional, dado que posiblemente existe una supervisión directa y normalización de habilidades. Pero también puede reflejar una centralización vertical y horizontal, transitando un poco hacia la descentralización, dependerá de la naturaleza de las decisiones que deban tomarse, así como de las estrategias que usualmente se adopten dentro de la organización, tema que retomaremos en seguida con mayor detalle.

1.5 Las estrategias organizacionales en los procesos de implementación organizacional

Cuando se habla de implementar una organización, no sólo se plantean los temas inherentes al diseño, en términos de su contexto imperante, que influya en la determinación de la forma en que está organizada, su tecnología, personal necesario para operar u otros factores, también debe abordarse el tema de las estrategias empleadas en todo el proceso de implementación de esa organización, es decir cómo se concibió la misma, cuáles estrategias siguieron los actores que tuvieron la idea de crear dicha organización, cuáles más fueron empleadas para darle forma, y aquellas que permitieron finalmente que la organización “cobrara vida”. Como se puede apreciar, el tema de la estrategia está presente en este

proceso, por tanto, en este apartado se hará una revisión en esta temática con la finalidad de identificar aquéllas que permiten la implementación de una organización pública en materia de servicios al comercio exterior dado nuestro sujeto de estudio.

Desde el siglo XIX se concebía a la organización – sobre todo a la privada –, como una entidad homogénea, de tamaño reducido, que dependía básicamente del mercado y con propósitos plenamente orientados a la rentabilidad financiera. En este sentido tenía una mayor relevancia la contabilidad y el cálculo económico para medir la relación con el mercado, que analizar las posibles características del directivo para medir el resultado de sus acciones.

Esta posición se modificó hasta el siglo XX cuando el desarrollo de la teoría de la organización aporta nuevos elementos al estudio de las organizaciones, un ejemplo de esto es el rol que desempeña el directivo dentro de la organización, el resultado de su visión y su interacción con otros actores dentro de la misma. El directivo debe enfrentar cotidianamente diversas alternativas y tomar decisiones. Uno de los elementos de los que hacen uso los actores en su desempeño dentro de la organización es la estrategia, la cual les permite no sólo definir el rumbo de la organización, sino corregir, cuando así lo amerita, la dirección de la misma en función de los planes de trabajo.

Con este propósito, haremos una revisión del concepto de estrategia y su orientación en el campo del análisis organizacional, a fin de comprender cómo

ésta nos permite abordar desde esta perspectiva su contribución al proceso de implementación de una organización.

1.5.1 Evolución y orientación de la estrategia en las organizaciones

Durante la primera mitad del siglo XX, el pensamiento estratégico comienza a desarrollarse tanto en la economía, como en el análisis organizacional. En el campo económico, la estrategia comienza a ser tratada en los trabajos de Schumpeter, quien plantea el rol del emprendedor en los negocios; luego surgieron algunos modelos de competencia monopolística y oligopolio de mercado, así como la teoría de juegos, hasta llegar al nuevo institucionalismo.

Posteriormente, en la teoría organizacional, Chester Barnard comienza a abordar el tema de la estrategia, aunque su desarrollo conceptual llega hasta los años cincuenta (Barnard, 1938). Peter Drucker se atribuye ser el primero en haber escrito el primer texto en 1964, en el que se utiliza el término estrategia, y lo trata en el contexto de los negocios moderno (Drucker en Rickards, 2001), sin embargo es a Igor Ansoff a quien se otorga mayor consenso como figura precursora en su estudio en los estudios occidentales. Para apreciar su fundamento conceptual se puede consultar su obra *Corporate Strategy* (Ansoff, 1965), en el que se aprecia su distanciamiento de la teoría de la toma de decisiones derivada de la microeconomía, porque se considera inadecuada para la formulación de estrategias, ya que actúa en un ambiente libre de sorpresas.

Partiendo de su concepción, el término estrategia se ha utilizado, por su origen, en términos militares partiendo del aforismo militar oriental establecido por Sun Tzu en el siglo IV antes de nuestra era (Garduño, 1989), aspecto rescatado debido a las derrotas que tuvieron las potencias occidentales después de la Segunda Guerra Mundial¹. La palabra estrategia proviene del griego “strategas” que significa un general (Mintzberg, 1997). McNeilly señala que “stratego” proviene del griego y significa: “*planificar la destrucción de los enemigos en razón del uso eficaz de los recursos*” (McNeilly, 1999).

Para los antiguos griegos el encargado del mando del ejército del mar y tierra, era el *estratego*. Simultáneamente surge el término *estratagema*, que significa: ardid, engaño hecho con astucia y destreza en la guerra. Ambos términos dan lugar al concepto de estrategia, con una idea de mando y visión de engaño que se mantienen vigentes. Los romanos lo adoptan como: *strategia*, en latín; los franceses lo llaman: *stratégie*; en italiano es: *strategia*; en español es: *estrategia*; en alemán es: *die strategie*; y en inglés le llaman: *strategy*.

Derivado de este enfoque militar, la estrategia se ha empleado más recientemente en el campo de los negocios bajo una orientación combativa en los mercados donde las empresas buscan posicionarse. Los antiguos taoístas chinos

¹ El ejército norteamericano, considerado uno de los más poderosos del mundo, sufrió derrotas impresionantes en el sudeste asiático, tanto en los años cincuenta, como en los setenta, ante ejércitos considerados muy menores, pero que delinearon estrategias distintas, basadas en las experiencias de Mao Tse Tung en 1948 (Garduño, 1989) que contrastaban con las que empleaban sus enemigos, pero que dieron la pauta para revisar las estrategias que se utilizaban hasta ese momento.

la veían como una forma de vida, una forma de relacionarse con el entorno (Gallego, 2004), de tal suerte que para ilustrar su significado se plantean algunas definiciones. Para Chandler estrategia es *“la definición de las metas y objetivos básicos y a largo plazo de una empresa, la adopción de las vías de acción y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar dichos objetivos”* (Chandler, 1962: 13).

Una estrategia es un elemento que determina las metas básicas de una empresa, a largo plazo, así como la adopción de cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar esas metas. Por su parte Mintzberg la define como *“el patrón, o plan, que integra las principales metas y políticas de una organización y a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar”* (Mintzberg, 2003; 23) . A su vez, Daft (2005) la propone como el *“plan para interactuar con el entorno competitivo que permite lograr los objetivos organizacionales”* (Daft, 2005: 59).

En el campo de la teoría de la organización, Ibarra la propone como *“el código a través del cual los diferentes actores representan, en el plano de las decisiones la realidad social y organizacional, y expresan una idea del futuro deseado considerando los medios a su alcance para lograr su concreción”* (Ibarra, 1987: 114).

Antes de profundizar más el análisis del concepto de estrategia desde la perspectiva organizacional, conviene referir cómo se fue desarrollando su estudio

hasta llegar al enfoque que nos interesa. Para el siglo XX, el pensamiento estratégico comienza su desarrollo en la teoría organizacional después de los años cincuenta. Primero, con Chester Barnard, para después ser abordado más ampliamente por autores como Ansoff en los años cincuenta (Suárez, 2002).

El término estrategia, es difícil de definir en virtud de que existe, más que discrepancia, posiciones variadas y, tal vez extremas como la de Markides (2000), quien señala que no sabemos qué es la estrategia o cómo diseñar una que sea buena. Otros como Whittington consideran que, para definir la estrategia, es necesario revisar los enfoques genéricos que se proponen sobre la misma para su análisis: el clásico, el evolucionista, el procesualista y el sistémico (Whittington, 2002), los cuales se plantean en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.5. Enfoques genéricos sobre la estrategia

ENFOQUE	NATURALEZA	ORIENTACIÓN	PUNTOS RELEVANTES
Clásico Ansoff (1965,1991), Porter (1985,1996)	Racionalista	Descansa en los métodos racionales de planificación que predominan en los textos	La estrategia es un proceso racional de cálculos y análisis deliberados, con orientación a largo plazo. Con información y técnicas apropiadas el entorno y la organización son predecibles y moldeables a los planes de la alta dirección. Una buena planificación controla los entornos interno y externo.

<p>Evolucionista Hannan y Freeman (1988); Oliver Williamson (1999)</p>	<p>Fatalista</p>	<p>Toma como referencia la evolución biológica, sustituyendo la disciplina del mercado por la ley de la jungla</p>	<p>El entorno es implacable e impredecible para anticiparlo eficazmente. No es posible planificar la supervivencia a largo plazo. Solo las estrategias que maximizan los beneficios permiten a las empresas sobrevivir. Es el mercado quien toma las decisiones más importantes y no los directivos.</p>
<p>Procesualista Cyert y March (1963); Mintzberg (1994)</p>	<p>Pragmático</p>	<p>Se apoya en la naturaleza complicada, e imperfecta, de los seres humanos, acomodando pragmáticamente la estrategia a los erráticos procesos, tanto en las organizaciones, como en los mercados.</p>	<p>Los procesos de las organizaciones y de los mercados no son perfectos para cumplir con la teoría clásica. Las personas tienen intereses distintos, una comprensión limitada y una atención errática</p>
<p>Sistémico Granovetter (1985)</p>	<p>Relativista</p>	<p>Establece que los objetivos y medios que forman la estrategia están indisolublemente ligados a las culturas y capacidades de los sistemas sociales locales en los que se desarrollan.</p>	<p>Las personas tienen capacidad para poner en práctica planes de acción lógicos. Las personas tienen habilidad para definir estrategias que desafían las fuerzas del mercado. Los objetivos y prácticas de la estrategia dependen del sistema social específico en el</p>

			que se desarrolla la estrategia.
--	--	--	----------------------------------

Elaboración propia con datos de Whittington (2002)

Como puede apreciarse en el cuadro, el primer enfoque encabezado por Ansoff pone las bases para establecer las etapas de la planificación de la estrategia: la elección de los sectores de actividad y los objetivos, la formulación de las estrategias competitivas y la programación de las actividades necesarias para instrumentarla. Suárez plantea que la organización puede predecir y moldear tanto su ámbito interno, como el entorno mismo, lo único que requiere el personal directivo es información adecuada (Suárez, 2002). Esta posición habrá que analizarla con detenimiento, estamos de acuerdo que la organización mantiene un vínculo estrecho con el entorno y que como resultado de esto la organización efectúa procesos de ajuste interno derivados de la información que se obtiene de dicho entorno. Más aún la influencia que, por ejemplo las trasnacionales ejercen en el entorno, confirma esta interacción que se da en ambos sentidos entre organización y medio. Sin embargo, lo que parece aventurado es afirmar que la organización puede moldear el entorno gracias a la información adecuada con la que pueda contar el personal de la alta dirección.

Abundando en lo anterior, dada la complejidad del entorno tan cambiante en el corto plazo por la evolución de factores como el tecnológico o el financiero – por poner un par de ejemplos –, los cambios impulsados por estos factores también inducen cambios al interior de las organizaciones, muchos de éstos no planeados en el largo plazo. Lo que creemos con relación a la supuesta influencia de la

organización para moldear su entorno, es que más bien la información puede contribuir a elegir las mejores estrategias de adaptación al entorno.

Con relación al enfoque evolucionista, éste otorga un trazo impredecible al entorno de la organización, sólo que se va al extremo de plantear que la postura de la organización debe ser más reactiva y orientada a la sobrevivencia. Por su lado, el enfoque procesualista enfatiza que, tanto el aprendizaje, como la adaptación, son fundamentales en la generación de la estrategia, y la planificación racional de largo plazo tendría poco valor.

Finalmente el enfoque sistémico reconoce mejor las habilidades y capacidades de las personas para formular planes y estrategias que confronten las fuerzas del mercado, a veces contraponiendo en su ejercicio los resultados económicos de las decisiones esperadas con otros intereses de quienes las adoptan, como son el orgullo profesional, el patriotismo o el poder directivo. Este enfoque sistémico supone que la estrategia refleja el sistema social particular en el que se desarrolla.

Por nuestra parte, consideramos que el enfoque procesualista es el que está más relacionado con los propósitos de este trabajo, ya que al hablar del caso de estudio en esta investigación, la organización que se ha analizado, fue elegida debido a que los individuos que la integran tratan de adaptar sus estrategias a las condiciones internas de la organización, así como a factores del entorno o mercado. Además, posiblemente las personas en la organización efectivamente presenten intereses distintos, una comprensión limitada, una atención errática, y

esto se ve reflejado en la forma de atender las necesidades de los actores externos con quienes se vinculan, como abordaremos en el caso de estudio.

En conclusión, cada corriente tiene su propia visión de la estrategia y el papel que ésta tiene para los distintos actores de la organización sobre todo los tomadores de las decisiones estratégicas en los niveles altos de la misma. Lo que sí podemos enfatizar es que, desde el punto de vista ortodoxo de la administración, toda organización debiera tener una estrategia que le permita afrontar un entorno más complejo, turbulento, económico y políticamente cambiante, de lo contrario se puede decir que está sin dirección como lo señalan Knights y Morgan (1991).

1.5.2 El directivo como actor organizacional y la adopción de la estrategia como discurso organizacional

En el párrafo anterior hemos dejado abierta la idea de asociar al directivo como uno de los actores que están relacionados con la estrategia, lo hemos hecho quizás con un tono de fatalidad en el sentido de que si no hay estrategia en la organización marchará sin dirección. Lo que queremos particularizar es el rol que tiene el directivo como actor organizacional en la adopción de la estrategia.

Para iniciar tomemos en cuenta un planteamiento de Vargas en el que señala que la organización es un componente subyacente en el modelo mecanicista-clásico de la estrategia, mientras que la organización adquiere un papel relevante

en el modelo estratégico moderno (Vargas, 2005). En este último, un factor determinante en el papel que juega la estrategia dentro de la organización es el propio empresario – o directivo – como actor organizacional, ya que es él quien diseña las estrategias para encauzar la organización en la dirección planteada en un entorno que ha sido dinámico como ya se ha dicho. En este sentido conviene retomar las funciones que Schumpeter otorga al directivo como actor organizacional (Schumpeter, 1975):

1. Innovador, o creador. Porque para él, el directivo crea nuevas formas de organización a través del desarrollo de tecnología y genera nuevas combinaciones productivas.
2. Función de adquisición y explotación de la información. Esto le permite ser creativo en el diseño y lanzamiento de nuevos productos o servicios, o para obtener nuevas fuentes de materias primas entre otras.
3. Función de organización y coordinación de distribución de la producción – o distribución de servicios -. Aquí se plantea que es el empresario quien coordina y organiza – así que la estructura depende de él –, y no el mercado, como consideraban los autores clásicos como Adam Smith.

Por otro lado, hay que atender a lo que plantea la sociología interpretativa, que propone a la organización como una construcción social que facilita las interacciones de sus actores. Esta teoría apunta cómo funciona el gobierno de la organización, señala que los humanos tienen una racionalidad limitada, intereses propios, oportunismo y están en constante interacción de sus individuos, lo que da

lugar al análisis de esas relaciones, lo que nos recuerda, nuevamente, el gran atractivo del estudio de las organizaciones: la interacción humana y los resultados de ésta.

Por otro lado, estamos conscientes de que la organización ha sufrido procesos de transformación desde el punto de vista estratégico (Montalvo en Vargas, 2004), y que se aprecia en el cuadro 1.6, a continuación:

Cuadro 1.6 Evolución de los procesos de transformación estratégica de las organizaciones rígidas a flexibles

Visión Mecánica			Visión Orgánica	
Grado de estabilidad	Alta			Grado de estabilidad
Nivel de incertidumbre	Bajo a moderado		Nivel de incertidumbre	Alto
Enfoque	Control		Enfoque	Flexibilidad
Papel del líder	Jerárquico (poder centralizado)		Papel del líder	Capital humano apoderado

Fuente: Francisco Montalvo en Vargas (2004: 67)

El cuadro anterior ilustra el paso de la organización rígida a la flexible, donde se transita de lo cierto a lo incierto en la toma de decisiones, de lo que los integrantes de la organización identifican como fronteras bien delineadas de la organización a la visión difusa de esas líneas y del poder centralizado, a la delegación de cierto grado del mismo, esto de alguna manera ya se ha planteado previamente, pero vale la pena recordarlo porque en el proceso de transición se debe considerar el papel que juega el directivo.

Cuando en una organización se habla de los actores que interactúan, como el directivo y el propietario – en el caso de las empresas privadas –, la estrategia es un elemento fundamental del discurso que establece una separación radical entre ambos actores (Montaño y Rendón, 1989), entre otras razones porque los propietarios o accionistas tienen una visión cortoplacista mientras que el directivo proyecta la organización a largo plazo; esta posición, que se plantea así para organizaciones privadas, tienen una visión un poco diferente para organizaciones públicas donde no es la motivación económica, o la rentabilidad, la condición del uso de las estrategias.

Sin embargo, siempre existen puntos de encuentro entre aquellos dos actores – accionistas y directivos –, que afectan a la estrategia cuando, por razones utilitarias, los directivos adoptan nuevas formas organizativas que se orientan a integrar, por ejemplo, a la organización con otras, así como a lograr una mayor cooperación de los trabajadores – como un tercer actor –, en el contexto de un

cambio planeado, enfocado, también, a la satisfacción de las necesidades de los trabajadores, esto es lo que Montaña denomina estrategia interna.

Además, por otra parte, se ha planteado que la estrategia de las empresas también afecta al Estado, pues aunque éste acota los límites sobre los que se mueve la empresa privada, ésta, a su vez, también acota la intervención estatal (Soria, 1989); un ejemplo de esto son los gremios empresariales y su influencia en el Estado para fijar ciertas políticas que den competitividad a las empresas o que les permita lograr un posicionamiento preferente por sobre las leyes del mercado o formalmente escritas; muchos de estos beneficios se logran a través del manejo del discurso público a través de los medios.

Aunque el planteamiento de Montaña, señalado líneas arriba, es primordialmente para las empresas privadas, consideramos que también podría aplicarse a la organización pública, pues aunque ahí no existe la concurrencia de accionistas, sí tiene directivos, quienes como actores organizacionales tienden a aplicar cada vez más las prácticas y formas organizativas propias de las organizaciones privadas, con la finalidad de lograr organizaciones más eficientes; éste sería el caso de las aduanas, donde los cambios implementados en los últimos años las están vinculando más, tecnológicamente y en prácticas de gestión, con otras organizaciones tanto públicas como privadas.

De igual forma, podemos apreciar cómo, desde los altos niveles de la organización, se están diseñando y aplicando diversas estrategias que antes sólo

se veían en las organizaciones privadas. La finalidad parece ser semejante a la de la empresa privada: efectuar los procesos en menor tiempo para que los usuarios del servicio estén satisfechos y pueda medirse su grado de satisfacción como si fuera un cliente del mercado.

En este orden de ideas, pareciera que estas prácticas a las que concurren los actores en la alta dirección, obedecen más a cuestiones de adaptación a las condiciones del entorno y a generar una imagen de eficiencia y, por qué no, tal vez a mandar una imagen de organización nueva y moderna ante la sociedad acorde a los tiempos. Hay que tener presente que el tema del diseño de las estrategias que conducen al cambio en las organizaciones, es un tema novedoso (Barba, 2002). Señala este autor que los años ochenta representan un periodo fundamental en el estudio del cambio organizacional, tanto en el ámbito organizacional, como en el académico, debido en gran medida a las necesidades de modernización que emprenden las organizaciones para lograr su permanencia en el medio (Barba, 2002), y en este sentido, cita a Peters y Waterman, quienes planteaban la necesidad de que las empresas se adaptaran al cambio para alcanzar el éxito (Peters y Waterman en Barba, 2002), o bien, se rediseñaran estructuralmente y en sus procesos organizacionales (Hammer y Champy, 1994), para lograr la competitividad que requería el mercado mundial.

Además, ante la problemática de establecer un significado para el cambio organizacional desde la perspectiva de los Estudios Organizacionales, Barba señala que se puede establecer una diferencia en el tratamiento del problema del

cambio, y propone dos visiones del cambio: una implícita y otra explícita. En la primera señala que es una visión racional normativa de ese proceso, orientada a la propuesta de formalización instrumental de las estrategias intraorganizacionales, que busca resolver los grandes problemas de los arreglos estructurales de las organizaciones.

Así pues, las propuestas marcan las rutas a seguir para alcanzar el cambio que permita perpetuar el modelo de organización dominante, y como ejemplo se tiene, en la Administración Científica, la estrategia de neutralizar la capacidad de control que tienen los trabajadores sobre el proceso de producción mediante el one best way, el thinking department y la máxima prosperidad. También tendría el mismo propósito la estrategia derivada de la Escuela de las Relaciones Humanas, mediante la cual se busca influir en los sentimientos y el comportamiento de los trabajadores sobre el proceso de producción, así como la estrategia de control en el proceso de toma de decisiones en el ámbito organizacional, en la Escuela del Comportamiento. En esta perspectiva, el cambio organizacional resulta de las estrategias derivadas de estas propuestas que, paradójicamente, son diseñadas para el mejoramiento y conservación del modelo organizacional taylorista y burocrático.

En cuanto a la visión explícita, ésta se refiere a la visión de la institucionalización del cambio organizacional como proceso propio de la acción colectiva, producto de la flexibilidad innovadora en el marco de las relaciones interorganizacionales. En esta visión el elemento central del cambio organizacional es el contexto, ya que de

él vienen nuevos modelos que son más atractivos que el modelo taylorista burocrático; los nuevos modelos tienen un enfoque innovador. De acuerdo con esta visión, además de mejorar los procesos, se requiere institucionalizar el cambio organizacional para enfrentar el entorno y la competencia mundial cada vez más agresiva (Barba, 2002).

Como se puede apreciar, las dos visiones son opuestas: mientras la primera parece estar orientada más visiblemente al control y la permanencia del modelo dominante de organización, la segunda está más encaminada a responder a los tiempos actuales, donde las organizaciones deben ajustarse internamente – en procesos y estructuras flexibles –, en un esquema que requiere la participación y el compromiso colectivo, así como la reducción en la distancia del poder.

Así mismo, Barba destaca algunas enseñanzas derivadas de la segunda perspectiva del cambio organizacional, de las que destacamos:

- El cambio organizacional como institución, plantea la flexibilidad estructural como condición sustantiva para el nuevo modelo de organizar.
- El cambio no es un acto unipersonal, se construye socialmente.
- El cambio organizacional no es igual para todas sus unidades, varía en velocidad e intensidad y amplitud.
- El cambio implica lo formal y lo informal, el orden y el desorden, el conflicto y el compromiso, la incertidumbre y el conocimiento.

De la institucionalización del cambio han surgido nuevas propuestas de modelos de organización, y el desarrollo de nuevas estrategias encaminadas al cambio innovador. Aunque los enfoques parecen ir en direcciones opuestas, tenemos el propósito de apreciar cuál es la tendencia en la investigación del sujeto de estudio en el presente trabajo, pues pareciera que existe una combinación de ambos. Esto será abordado en el capítulo tres.

Hay otro planteamiento que queremos rescatar, con relación al rol del directivo y la búsqueda de control y certidumbre. Siendo el futuro una incógnita, se han generado propuestas en el marco de la teoría de la organización, que permiten delinear ese futuro de manera anticipada a través de un proceso de construcción del presente, programado y estructurado para afrontar un evento (Ibarra, 1989a). El propósito de la propuesta es el proyecto del poder que el directivo persigue, la libertad y la voluntad sólo son ideas.

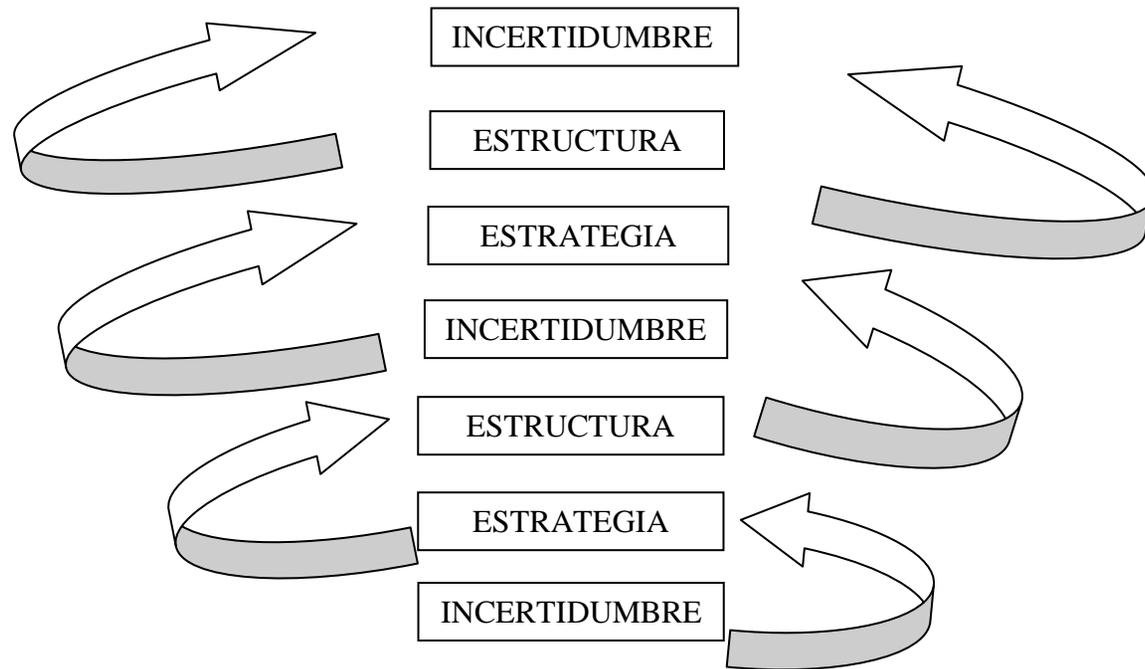
De esta manera, el directivo, al anticipar el futuro, trata de establecer la mejor forma de llegar al escenario visualizado, sin embargo, debido a que los elementos del ambiente cambian – a veces más drásticamente unos que otros –, se vuelve más complejo el diseño de las formas organizacionales, y cómo se debe cubrir el camino; es en este punto en el que las estrategias diseñadas para tal fin deben tener un margen de ajuste (Ibarra, 1989b) porque, como lo señala Soria (1989), al vincular la organización, con el medio externo, la estrategia permite el cumplimiento de los objetivos por un lado, y por otro, nos arroja información sobre

el ejercicio de poder y la forma como los actores sociales correlacionan sus fuerzas al interior de la organización.

1.5.3 El diseño de la estrategia organizacional en el proceso de adaptación de las organizaciones

Como se ha señalado previamente, líneas arriba, en el sentido de que el futuro es una incógnita, y el directivo busca reducir la incertidumbre causada por las contingencias del entorno, el diseño de la estrategia se convierte en el elemento fundamental para contribuir con la supervivencia de la organización, al tratar de crear, en el presente, las condiciones futuras que le garanticen el sobrevivir. También insistimos en que la aplicación de la estrategia coadyuva al cambio organizacional, propiciando arreglos estructurales y facilitando a la dirección la toma de decisiones en condiciones de aparente certidumbre (Barba, 2002). Este autor propone un esquema, le llama “ciclo estratégico organizacional”, mediante el cual se aprecia la relación incertidumbre – estrategia – estructura que se muestra en la siguiente figura

Figura 1.3. Ciclo estratégico organizacional



Fuente: Antonio Barba, (2002: 57)

Apreciamos en la figura anterior, que la incertidumbre causada por los eventos del entorno da lugar al diseño de la estrategia corporativa, la cual trata de reducir la incertidumbre, y modificar los arreglos estructurales, es decir, la estructura organizacional. Como la relación no es estática, sino dinámica, ya que el ajuste estructural y el entorno organizacional provocan un nuevo desajuste o incertidumbre, se genera un nuevo ciclo, esto deviene en un constante proceso de desequilibrio – ajuste que será más llevadero cuando se tienen delineados mecanismos de ajuste o estrategias de adaptación. En este sentido puede decirse que la dinámica de cambio afecta a las formas institucionales, a la dinámica de los grupos y clases sociales, así como a los ajustes económicos que influyen en la organización, la cual se ajusta a ellos y a su vez influye en aquéllos por medio de su estrategia (Soria, 1989).

Ahora bien, con relación al diseño de la estrategia corporativa, éste era un proceso empírico en las empresas modernas, el cual se sistematiza e incorpora en el trabajo académico y gerencial hasta los años sesenta (Barba, 2002). El conocimiento empírico, sistematizado sobre la estrategia corporativa, generó propuestas teóricas que provocaron un cambio en el campo de la Administración y el quehacer gerencial; en este sentido, el diseño estratégico se difundió primero en las universidades y después en las organizaciones.

Así pues, el surgimiento de la planeación estratégica dio lugar a planteamientos teóricos que, a su vez, dieron lugar a tres planteamientos en la disciplina de la administración y que se muestran en cada uno de los siguientes cuadros:

Cuadro 1.7 Visión ortodoxa de la Planeación Estratégica

PROPUESTA	ARGUMENTO	AUTOR
Análisis estratégico	Paradigma racionalista que postula la Administración estratégica. Sostiene que la formulación estratégica es un proceso de análisis de datos sobre la toma de decisiones, para posicionar a la empresa en el mercado. La decisión estratégica es prerrogativa del gerente.	Igor Ansoff
Matriz de crecimiento participación	Clasifica productos y negocios con base en dos variables: segmentación del mercado, y tasa de crecimiento de los mercados; con ellas se construye una matriz que permite comparar a la empresa con las demás, en un portafolio de negocios o productos.	Boston Consulting Group / Jean-Paul Sallenave
Estrategia de unidad de negocios y estrategia corporativa	Análisis estratégico de las áreas más rentables de la empresa.	Henderson, Bruce y Zackon
Estrategia competitiva y análisis de los sectores industriales	Cinco fuerzas estratégicas: compradores, distribuidores, competidores industriales, competencia potencial y productos sustitutos. Postula tres estrategias genéricas: reducción de costo, diferenciación y opciones.	Michael E. Porter
Ventajas competitivas en los sectores mundiales	Análisis de los canales de valor a partir de los cuales la empresa puede definir en qué canal puede agregar más valor que sus competidores.	Michael E. Porter
Integración vertical y	Estrategias orientadas a la reducción	C. J. Sutton

diversificación	de costos y al análisis de la creación de nuevas líneas de productos.	
Modelos de planeación estratégica	Misión, visión, objetivos y estrategias; fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas	Charles Hofer y Schendel

Fuente: Barba (2002: 60)

En esta visión, la relación entre la organización y el medio ambiente contribuye a desarrollar el concepto de planeación estratégica, partiendo del trabajo de Ansoff, quien hace énfasis en la necesidad de contar con la estrategia corporativa; continúa con otros enfoques como el del Boston Consulting Group, el cual se orientó a generar esquemas como su famosa matriz de crecimiento de mercado–cuota, para satisfacer las nuevas necesidades de hacer negocios. Otros autores, como Porter, hacen énfasis en el análisis de ciertos factores relacionados con la industria, que al ser analizados, pueden contribuir a posicionar ventajosamente a la organización. El cuestionamiento a esta posición se enfoca en que considera que el ambiente es estable.

Por otra parte, según la visión ortodoxa, el futuro es predecible y el cambio organizacional es controlable, lo que hace que las actividades de la empresa sean programables; también, brinda demasiada importancia al análisis de datos para apoyar la toma de decisiones dentro de la organización. Además, como señala Barba, considera que el diseño de las estrategias corresponde a la alta dirección, quienes son responsables de definir el destino de la organización mediante los planes estratégicos (Barba, 2002).

En este sentido, conviene recordar lo que Mintzberg denomina las tres falacias de la planeación estratégica: la primera, que los planificadores pueden predecir con precisión. La segunda, que los planificadores – al suponer conocimiento pleno del mercado –, corren el riesgo de ignorarlo, a sus consumidores y sus productos, lo que facilita el fracaso cuando el escenario se descompone. En estos planteamientos se puede apreciar una especie de crítica a la soberbia con la que en ocasiones se conducían los directivos, y que después fueron sacudidos por la realidad del medio y los mercados.

La tercera falacia que menciona Mintzberg, se refiere a que no se puede suponer que la innovación y la diferencia son resultado del análisis y la estructura. Como se ve en la planeación estratégica, en esta visión no existe la flexibilidad en el diseño de la estrategia que permita a la organización adaptarse a las condiciones estructurales del ambiente.

El cuadro siguiente muestra la visión no ortodoxa de la planeación estratégica, la cual presenta los siguientes elementos:

Cuadro 1.8 Visión no ortodoxa de la planeación estratégica

PROPUESTA	ARGUMENTO	AUTOR
Selección estratégica	Reconoce el carácter voluntarista del diseño de las estrategias, a partir de las preferencias del decisor	John Child
Proceso estratégico	Rechaza la visión positivista de la elaboración estratégica. En situaciones de caos, la formulación estratégica se da	Henry Mintzberg

	por intuición.	
Cambio estratégico	Se reconocen dos tipos de cambio: proactivo y reactivo	Andrew Pettigrew

Fuente: Barba (2002: 61)

En este enfoque, a la estrategia se le considera un proceso de construcción social (Barba, 2002), que contempla el comportamiento emocional de los estrategas, así como los valores compartidos de quienes participan en el análisis estratégico, y que muestran que el diseño de la estrategia no corresponde a un solo individuo, sino que es colectiva. Además, otorga una gran importancia a la intuición para definir estrategias en situaciones de caos, y considera fundamental el aprendizaje en la organización como mecanismo de supervivencia.

La tercera visión que plantea Barba (2002), la denomina visión crítica de la estrategia corporativa, ubicada dentro de la perspectiva de la Teoría de la Organización. En esta teoría se considera que administradores y empleados son uno solo, y como tales, formulan, evalúan y conducen la estrategia organizacional. Como representantes de esta visión están Knights y Morgan (1991), quienes relacionan estrategia, discurso y poder. De acuerdo con Barba, la visión crítica analiza la estrategia corporativa partiendo de la genealogía y la construcción del discurso desde la perspectiva del poder. Este concepto se convierte en el elemento medular del proceso de configurar la relación de la organización con el entorno.

Por su parte, el surgimiento y reproducción de la estrategia necesita localizarse en los cambios específicos en las organizaciones y en la subjetividad gerencial; la estrategia es un mecanismo de poder que transforma a los individuos en sujetos que aseguran una sensación de bienestar mediante la participación en prácticas estratégicas (Knights y Morgan, 1991). El término estrategia, tiene una mayor concepción humana en la visión de Knights y Morgan. Creemos que esta visión nos permite comprender el proceso de implementación de una organización del sector público, pues ahí podemos apreciar con mayor fuerza la presencia de esos tres elementos: estrategia, discurso y poder.

Una vez revisadas algunas de las aportaciones de varios de los autores en el campo del Análisis Organizacional, a continuación se presentará una propuesta para el análisis teórico de las estrategias organizacionales que pueden emplearse en el proceso de implementación de una organización. La propuesta toma como sustento una serie de opiniones y consideraciones que los estudiosos de las organizaciones han generado y que, en el presente trabajo, se abordará con la finalidad de identificar cómo se gestó la idea de implementar una organización pública, así como cuáles fueron las estrategias que permitieron a los diversos actores llegar a acuerdos que dieran lugar a dicha organización, tomando como referencia la existencia previa de una organización de naturaleza semejante, y que por diversos motivos había cerrado varios años antes.

Con este propósito se presenta el Cuadro 1.9, desarrollado con la intención de identificar las estrategias que permitan explicar el proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato.

Cuadro 1.9 Tipología de las estrategias organizacionales aplicadas en el proceso de implementación de una organización

Tipo de Estrategia	Descripción	Autor	Tiempo en que emerge
Consensuada	<ul style="list-style-type: none"> • Se basa en las Teorías de la Burocracia, o Teorías de las Disfunciones Burocráticas. • Se representa el “Estado Benefactor”. • Enfocada a una investigación cualitativa. • En bien de la sociedad, pero con los lineamientos que marca la burocracia. • Existe la figura de la cooptación. 	Ana Hirsch Adler: Robert K. Merton Philip Selznick. Peter Blau Harry Cohen Michel Crozier	1930/1970 1940 1942 1948 1948 1962 1963
De Complementación	<ul style="list-style-type: none"> • Basada en las teorías convencionales de la 		

<p>De Especialización/ Interna</p>	<p>organización,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plantea una correspondencia armónica entre componentes y estructura para lograr el fin para el que fue creada. • Permite flexibilidad y movilidad. Habilidad y capacidad. Integración y tecnología. • Estrategia y Táctica. • Alianzas estratégicas. • Se reconstruyen situaciones, advirtiendo errores estratégicos y tácticos. • Especialización del personal, pero trabajando en conjunto. 	<p>Garduño Valero Montaño</p>	<p>1975</p>
<p>Crítica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Visión crítica de la estrategia corporativa ubicada dentro de la perspectiva de la Teoría de la Organización, • Relacionan estrategia, discurso y poder. 	<p>Antonio Barba: Knights y Morgan</p>	<p>1991 1992 2002</p>
<p>Emergente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación estratégica, recuperación de capital. 	<p>Luis Montaño/Marcela Rendón</p>	<p>1985</p>

De recuperación	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia administrativa “Just in time”. • Alto grado de sofisticación tecnológica. • Anticipación con flexibilidad, requiere de la alerta y de la acción constante, anticipar es cerrar el puño, no en términos amenazantes, sino operativos. 		
-----------------	---	--	--

Fuente: elaboración propia (2008)

En el cuadro anterior presentamos, en la primera columna, el tipo de estrategia que hemos identificado para efectuar el análisis; en la segunda columna se indica la esencia de su significado y los conceptos que podemos encontrar en cada una de dichas estrategias. También hacemos referencia, en la columna 3, a quienes han trabajado en este marco estratégico; se indican, igualmente, el, o los autores que la abordan, o que generaron al análisis motivo de nuestro interés, y el momento en que éste se generó – columna 4 –. Conviene puntualizar que en el caso de las estrategias de complementación, de especialización e internas los autores son los mismos, es decir, ahí ubicamos a Garduño Valero y a Montaña. Por lo que respecta a las estrategias emergentes y de recuperación ahí consideramos las propuestas de Luís Montaña y Marcela Rendón. Este cuadro se verá complementado en el caso de estudio, cuando tratemos de identificar la etapa en la que la estrategia tiene presencia, así como los actores que participan en cada una de dichas etapas.

Volviendo al cuadro y a la tipología propuesta, tenemos, en primer término, que la estrategia consensuada se basa en las Teorías de la Burocracia, o Teorías de las Disfunciones Burocráticas, con un origen en la sociología norteamericana, se dice que se alimenta de dos fuentes principales: a) la aplicación del análisis funcional al estudio de las organizaciones y b) la interpretación de la sociología funcionalista norteamericana a la “construcción típico–ideal” de burocracia de Max Weber (Hirsch, 1989). Se propone como estrategia consensuada porque surge de la reflexión, análisis, discusión y generación de la misma por parte de diversos actores que forman parte de distintas entidades gubernamentales –con sus particulares componentes, estructuras y estrategias mismas- que tienen un fin común, en este caso determinar la posible creación de una organización.

En este tipo de estrategia se parte de la premisa de que la reglamentación se manifiesta por medio de un ritual que simboliza, y apoya, el orden jerárquico de los diferentes puestos que existen en la organización (Merton citado por Hirsch, 1989). Sin embargo, esto presenta el riesgo de que la eficacia, vista como un mero fin de crear actitudes apropiadas en los miembros del grupo, genera una forma de ritualismo que puede traducirse en un círculo vicioso, debido a que la burocracia eficaz se centrará en cumplir las reglas, lo que conduce a que la orientación hacia la eficacia conduzca a la ineficacia, ante la débil posibilidad de adaptarse a circunstancias no previstas (Hirsch, 1989). Un planteamiento opuesto lo encontramos en Cohen (en Hirsch, 1989) quien señala que sí existe flexibilidad en las reglas, es decir, en su modificación lo que justamente contribuye a la eficiencia

de la burocracia y de las organizaciones. Así, plantea que las reglas se deben evaluar no solo con un enfoque burocrático sino con un referente social pues está de por medio no sólo la imagen pública de la organización sino el buen servicio al público ya que éste es uno de los fines del Estado. Por tanto encontramos que las reglas no sólo contribuyen a darle sentido y fuerza a las organizaciones públicas sino que deben, además ser flexibles a fin de responder a las necesidades del medio social.

Otro de los aspectos que se observan en el análisis de este tipo de estrategia, es la figura de la cooptación como un proceso de incorporación de personas, grupos, dependencias e instituciones de poder local, como una forma de contrarrestar las amenazas a su existencia, esto abre la puerta a que la organización efectúe consensos con esos actores para emprender sus planes de creación, expansión o adaptación al entorno imperante. La cooptación como señala Selznick (citado por Hirsch, 1989) puede ser formal o informal. Formal cuando se cuestiona la legitimidad de una nueva autoridad en una organización, y cuando se requieren formas de autogobierno limitadas al ámbito administrativo.

Por su parte, la cooptación informal es producto de la presión de grupos de poder, que es un elemento que se presenta más adelante en este trabajo y que tenía como propósito de grupo lograr la creación de una organización.

Sin embargo, la cooptación también da lugar a alianzas antidemocráticas – círculo vicioso según Selznick- donde el experto se alía con otros creando su

propia “casta” que le ayuda a defender su propia posición. La postura de Selznick es que la organización es una estructura social adaptativa cuyas fuerzas la moldean; la organización desarrolla una estructura formal hacia adentro y líneas informales hacia fuera; y la estructura informal es parte y consecuencia de la delegación y control, lo que produce consecuencias no anticipadas. También plantea que la ejecución de sus políticas debe analizarse en términos de sus efectos internos y externos; y que el sistema impone a los participantes “límites, tensiones y conflictos”, que comúnmente se expresan como resistencia de los actores.

Otro punto que nos llama la atención en esta tipología, es el referente a la figura de autoridad en la implementación de una organización. La intervención de los miembros de una organización como elemento de consulta, ya se daba desde los años 40's del siglo XX (Blau, 1963); sin embargo, se podía diferenciar entre el líder informal y la autoridad burocrática, donde el primero se identificaba, y era elegido, por sus cualidades, mientras que el segundo era impuesto por la administración, situación común en las organizaciones públicas. En el caso de estudio observaremos que la figura de autoridad en la organización creada no es elegida por los miembros de la organización sino que es designada por la autoridad central con criterios que no siempre están claros. Otro aspecto que encontramos en el planteamiento de Blau es que las estructuras burocráticas son dinámicas y presentan una continua posibilidad de cambio, situación que es frecuente en la actualidad pero que no siempre encontramos en las organizaciones públicas.

Un elemento más en el funcionamiento de la burocracia que se aprecia primero a nivel interno pero que tiene efectos posteriores en los procesos de negociación o de discusión al exterior de las organizaciones públicas es el relativo al tema del poder. Crozier (en Hirsch, 1989) indica que debe haber compatibilidad entre los fines que persiguen las organizaciones y los medios de control social al interior de éstas, para lograrlo es necesaria la participación de los empleados en el sistema social. La centralización extrema de responsabilidades conduce a la rutina como medio de defensa. En un proceso de análisis y discusión interorganizacional es conveniente la participación de los empleados porque esto podría dar mayores elementos de información y discusión a los responsables de la negociación ante otras organizaciones, sobre todo cuando la naturaleza del objeto de negociación presente aspectos de conocimiento técnico muy específicos o especializados. En el presente estudio que pretendemos analizar, tratamos de apreciar el proceso de creación de una organización en el que intervienen diversos grupos los cuales tienen intereses particulares que seguramente cada uno tratará de hacer valer ante los demás, sin embargo, como es patente que todos los actores tienen un fin común deberán plantear una estrategia racional global que les permita cumplir el propósito establecido.

En fin, en la estrategia consensada se representa al Estado como un “Benefactor” por su función social. Además, se plantea que la estrategia está enfocada a la investigación cualitativa debido a que es producto de la discusión de sus actores quienes justamente deben llegar a un consenso para decidir cuál es la mejor forma de alcanzar los propósitos de la organización (Hirsch, 1989). Se

orienta en bien de la sociedad, pero con los lineamientos que marca la burocracia, e interviene en la fase de planeación.

En seguida tenemos las estrategias de complementación y de especialización que se basan en las teorías convencionales de la organización, plantean una correspondencia armónica entre componentes y estructura para lograr el fin para lo que fue creada. Las consideramos de complementación porque además de reforzar el proceso primario permiten flexibilidad y movilidad; flexibilidad porque los mismos componentes de una organización podrían conformar estructuras diversas; componentes distintos podrían integrar una misma estructura; las estructuras desarrollan estrategias distintas y estructuras distintas pueden coincidir en la misma estrategia. El cambio en componentes, estructuras y estrategias cada vez es más común en organizaciones que antes parecían inamovibles (Garduño, 1989). Las estrategias en el ámbito militar son cada vez más especializadas conforme evoluciona el campo bélico y esto ha ejercido influencia en las organizaciones pues éstas tienden a imitar esas prácticas adaptándolas al campo administrativo; algunos elementos presentes en esta tipología son la habilidad y capacidad del elemento humano, la integración y la tecnología como elementos de apoyo en el diseño de la estrategia, la estrategia misma y la táctica, esta última entendida como un sistema que permite ejecutar o conseguir algo -como se planteará posteriormente en el estudio de caso: la creación de una organización-.

Por otro lado, la necesidad de la organización por responder a los retos del entorno propicia que los actores principales como los directivos -y los propietarios

en el caso de las empresas privadas- utilicen la estrategia como un elemento de proyección de la organización a largo plazo más que al corto (Montaño, 1989), adoptando en ocasiones, por razones utilitarias, nuevas formas organizativas que se orientan a integrar, por ejemplo, a la organización con otras –las alianzas estratégicas por ejemplo-, así como a lograr una mayor cooperación de los trabajadores o empleados en el contexto de un cambio planeado enfocado también a la satisfacción de las necesidades de los trabajadores -la estrategia interna que ya señalaba Montaño en paginas anteriores-, desde luego que en ese proceso de conformación y reconfiguración es fundamental el trabajo especializado y en conjunto. Consideramos que estas estrategias intervienen también en la fase de planeación.

El tercer tipo de estrategia la denominamos crítica porque asume esa postura a la visión de la estrategia. En primer lugar coincide con la posición anterior –de la estrategia de complementación y especialización- en el sentido de que su proceso de construcción es colectivo no individual (Barba, 2002). Además, como se planteó líneas arriba brinda un papel preponderante a la intuición para definir estrategias en situaciones de caos, y considera fundamental el aprendizaje en la organización como mecanismo de permanencia en el medio.

La visión crítica de la estrategia considera a administradores y empleados como una unidad que formula, evalúa y conduce la estrategia organizacional (Knights y Morgan, 1991), quienes además relacionan estrategia, discurso y poder. De acuerdo con esta propuesta, la visión crítica analiza la estrategia partiendo de la

genealogía y la construcción del discurso desde la perspectiva del poder. Este concepto es fundamental en el proceso de configurar la relación de la organización con el entorno (Barba, 2002). La estrategia en este planteamiento tiene una connotación más humana lo que nos ayuda a comprender el proceso de implementación de una organización del sector público.

Finalmente, en el cuadro tenemos las estrategias emergente y de recuperación. Hacemos una aclaración que consideramos pertinente sobre el hecho de que estas estrategias están basadas primordialmente con un enfoque financiero y para organizaciones privadas, sin embargo, consideramos que pueden tener aplicación en las organizaciones públicas con algunos ajustes en su planteamiento, como veremos a continuación.

Llamamos emergente a la estrategia porque debe considerar que el entorno cambia y hay que adaptarse a él, haciendo dudar de las proyecciones financieras en el caso de empresas privadas (Montaño y Rendón, 1989), para una organización pública nos quedamos en esta parte referente a que el entorno no es estable y de cualquier forma consideramos que la estrategia empleada para la creación de una organización pública también obedece a ciertos criterios financieros, aunque no se pretende con la creación de una organización pública recuperar los fondos invertidos en ella si se demanda que el impacto que ésta tenga en su perímetro de prestación de servicios tenga los efectos esperados en una especie de retorno a la inversión determinado por el número de usuarios de la

misma. Por este último razonamiento es que a la estrategia, además de emergente, también la llamamos de recuperación.

Por otra parte, tenemos que la estrategia emergente busca la eficiencia administrativa mediante la aplicación de herramientas como el JIT que podríamos considerar que no aplica para la organización pública dado que este modelo presenta características como la integración de organizaciones satélite como proveedores y la subcontratación, pero cabría hacer la pregunta: las organizaciones públicas no subcontratan?, consideramos que la respuesta es si pues cada vez más las organizaciones públicas adoptan más esquemas de trabajo y estructuras que antes sólo veíamos en las organizaciones privadas como es el caso de la participación de los trabajadores en algunas decisiones que permitan lograr el “cambio planeado” del que se habla en áreas como el desarrollo organizacional – aquí consideramos que es lo que identificamos como estrategia interna (Montaño y Rendón, 1989)-.

Un elemento que encontramos en la estrategia emergente es la anticipación como complemento a aquella, anticipar es un acto político, es armar y desarmar en el terreno de la estrategia. Anticipar es ese incesante construir y destruir. La estrategia, como señalan Montaño y Rendón es un proceso constante de desestructuración. La anticipación requiere flexibilidad, la alerta y acción constante. Anticipar es cerrar el puño en términos operativos. La estrategia de la anticipación es descubrir las amenazas veladas, infiltrarse en las estructuras, descubrir lo que el otro no sabe todavía: la estrategia de la anticipación es ya la

anticipación de la estrategia. Consideramos que esta estrategia emergente interviene en la fase de apertura y operación de una organización.

Un elemento adicional que juega un papel fundamental en el diseño e implementación de las estrategias organizacionales son los actores, es decir, todos aquellos personajes que pueden estar tanto en el interior como en el exterior de la organización, cada uno de ellos con un papel específico. Los actores externos normalmente son aquellos que tienen un interés particular en el establecimiento de una organización ya sea por la naturaleza de su trabajo propio o bien porque están representando a terceros y requieren de los servicios de una nueva organización, estos actores externos pueden ser tanto organizaciones públicas como privadas. Los actores internos forman parte de las organizaciones que tienen que ver con la decisión de crear o no una nueva organización. De cualquier forma el trabajo conjunto de actores internos y externos llevado a cabo mediante procesos de negociación adecuados es lo que dará como resultado la posibilidad del surgimiento de una nueva organización.

Con estos planteamientos dejamos hasta aquí la temática referente al marco estratégico y la propuesta de aplicación para el caso de estudio. Hasta aquí hemos revisado los componentes del proceso de diseño, estructuración, y haciendo énfasis en el tema de las estrategias organizacionales, mediante los cuales podemos visualizar la implementación de una organización pública de servicios al comercio exterior.

Posteriormente, pasaremos a comentar el método que orientó este trabajo de investigación. En el siguiente capítulo estaremos abordando la metodología que se ha elegido como estrategia para desarrollar esta investigación. Como elemento previo al planteamiento metodológico destacamos que varias de las investigaciones que dan sustento a algunas de las estrategias analizadas y propuestas anteriormente son fundamentalmente cualitativas y exploratorias pues esas investigaciones no buscaban la comprobación de hipótesis prefijadas, sino más bien aumentar las posibilidades de explicación de algunos principios del funcionalismo en el campo del análisis organizacional y entender mejor el objeto de estudio (Hirsch, 1989).

La explicación cualitativa da por hecho las estructuras, finalidades y procedimientos formales en las organizaciones. Se parte del supuesto de que las metas y las reglas formales no logran siempre los resultados buscados, pues en la operación concreta de las instituciones intervienen procesos de interacción y liderazgo que deben ser estudiados cosa que se pretende apreciar en el proceso de creación de una aduana. Además, en el análisis cualitativo se estudian normas que generan respuestas informales conflictivas. Esto produce “desviación” de los objetivos centrales, resistencia y adopción de conductas rutinarias como medio de defensa (Hirsch, 1989). En fin esto se tocará más a detalle en el capítulo siguiente.

CAPITULO 2. DISEÑO METODOLOGICO DEL CASO DE ESTUDIO

La palabra investigación, refiere a una indagación, a una búsqueda sistemática e intencional, de algo previamente determinado este proceso que es la investigación puede entenderse como una secuencia de acciones orientadas hacia la solución de una situación problemática. El trabajo de investigación conlleva identificar, analizar y reflexionar, tanto sobre el material escrito referente al objeto de estudio central – el proceso de implementación de una organización –, y sus temas relacionados como son el diseño organizacional como campo, y sus elementos como la estructura organizacional y las estrategias, así como los modelos organizacionales que también ejercen una influencia en los procesos de configuración e implementación de las organizaciones.

Desde esta perspectiva, en este apartado hacemos una reflexión epistemológica la cual sirvió de apoyo para la elección de la metodología cualitativa para el caso estudiado, a través de la estrategia metodológica del estudio de caso. Con este propósito, precisando el aspecto epistemológico, se hace una referencia a la metodología de la investigación en la que se plantean las características de la investigación cuantitativa, y de la investigación cualitativa, con la finalidad de destacar las razones por las que nos hemos inclinado por ésta última, en este trabajo de investigación.

En seguida, abordamos el diseño del estudio de caso, lo que nos permite acudir al campo a efectuar las indagaciones, destacar las técnicas propicias para el

levantamiento de la información de los individuos que conforman la organización, o están relacionados con ella, pero que cuyo aporte nos permite construir la realidad que ha dado vida a nuestro sujeto de estudio.

2.1 Reflexiones preliminares epistemológicas

Para comenzar, es conveniente cuestionarse ¿qué es investigar? De acuerdo con Garza, investigar es “*hacer diligencias para descubrir una cosa*” (Garza, 2004: 1). Por su parte Cervo (2001), señala que investigar es una actividad encaminada a la solución de problemas y su objetivo consiste en hallar respuestas a preguntas mediante el empleo de procesos científicos. Para Tamayo (2004), es un proceso en el que, mediante la aplicación del método científico, procura obtener información relevante y fidedigna, para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento. Así como éstas, podemos encontrar variadas definiciones, pero lo que podemos apreciar de lo que el término nos refiere, es a una serie de actos disciplinados, encaminados a encontrar un propósito: es un proceso formal encaminado a buscar respuestas a ciertas preguntas, y en esta dinámica existen variados caminos. Consecuentemente, en este proceso nos encontramos con una interrogante que mantiene vigencia:

¿Cual metodología es la más adecuada: la cualitativa o la cuantitativa?

Para dar respuesta a esta pregunta, hemos decidido considerar la propuesta de Barba (2002) como primer elemento de análisis, y posteriormente revisar otro planteamiento orientado específicamente a la investigación cualitativa. Con

relación al primer planteamiento, Antonio Barba señala, primero, que hay un escaso debate metodológico en el campo de los Estudios Organizacionales, por lo que la mesa está puesta para la discusión en este tema. Además, ya en el análisis de las cualidades que presentan ambos métodos, indica que toda investigación descansa en cuatro conceptos fundamentales: las teorías, que aportan conceptos explicativos sobre la realidad y que contribuyen a definir el problema a investigar: sin teoría – dice el autor –, no hay investigación. En ocasiones, y en ciertos niveles, la investigación contribuye a mejorar la teoría, y puede ser considerada más o menos útil para la investigación. En este trabajo la teoría en el marco de las estrategias, el diseño organizacional y la estructuración organizacional nos ha permitido darle un sustento a la investigación y con ello tratamos de analizar y comprender la manera como los distintos actores contribuyen a darle forma a una nueva organización.

El segundo elemento son las hipótesis, las cuales deben probarse a través de la investigación. Estas hipótesis se producen, o se inducen, en las primeras etapas de la investigación en el caso de la investigación cualitativa, y pueden evaluar su validez, o confiabilidad, a través de su verificación.

El tercer elemento es la metodología, que es la forma como el investigador se aproxima al tema que va a investigar, y cómo se va a abordar el estudio del problema. Ya desde aquí nosotros visualizamos el papel fundamental que juegan los actores organizacionales y podemos visualizar la aplicación de la metodología cualitativa como la opción más viable para llevar esta investigación.

El cuarto elemento se refiere a los instrumentos metodológicos, o técnicas específicas de investigación, que son más o menos útiles, dependiendo de la teoría y de la metodología que se utilice, así como de las hipótesis que quieran ser verificadas.

Con este planteamiento no existe una contradicción entre métodos de investigación cuantitativos y cualitativos, más bien, son complementarios (Barba, 2002: 244). Para este autor, el método cualitativo toma una referencia fenomenológica y concierne al comportamiento humano. Responde a preguntas tales como: ¿qué hacemos aquí?, ¿cuáles son las formas del fenómeno?, y ¿cuáles son las variaciones de ese fenómeno? En esta investigación pretendemos acercarnos a la comprensión de ese comportamiento humano.

En contraparte, el método cuantitativo tiene una aproximación positivista y se centra en los hechos, o causas del fenómeno social, atendiendo un poco al estado subjetivo del individuo. Este método utiliza cuestionarios, inventarios y análisis demográficos que generan números para su análisis estadístico, lo que ayuda a rechazar relaciones entre variables de finidas operacionalmente.

En el método cualitativo, la gente, los grupos y las organizaciones, son el tema central para entender cómo hacen las cosas, más que el por qué. Para entender este planteamiento se utilizan las técnicas de recolección de información que refiere Silverman (citado por Barba, 2002: 246), y que son la observación, el

análisis textual, entrevistas y transcripciones, mismas que se muestran en el cuadro 2.1 con sus principales características. En el método cualitativo se busca informar de las observaciones en un lenguaje natural, haciendo uso escasamente de los números.

Cuadro 2.1. Utilidad de los cuatro instrumentos metodológicos en la investigación cuantitativa y cualitativa		
Instrumento metodológico	Método	
	Investigación Cuantitativa	Investigación Cualitativa
Observación	Trabajo preliminar, ejemplo: antes de la formulación del cuestionario	Fundamental para entender otra cultura
Análisis Textual	Contenido del análisis, ejemplo: recuento de las categorías en términos de los investigadores	Entender las categorías de los actores
Entrevistas	Investigación de reconocimiento; preguntas cerradas principalmente para una muestra al azar	Preguntas abiertas para muestras pequeñas
Trascripción	Utilizadas con poca frecuencia para verificar la certeza de relación de entrevista	Utilizada para entender cómo organizan los actores su discurso

Fuente: Barba (2002: 246)

El segundo punto de vista, más que orientarse a confrontar al método cuantitativo con el cualitativo, se propone para apreciar diversos aspectos de la metodología cualitativa y sobre todo cómo el uso de ciertos instrumentos han apoyado a la disciplina.

En este tenor, comenzamos refiriendo al planteamiento que Rodríguez, et al (1996: 27), hacen con relación a la metodología de la investigación cualitativa, en cuanto a su uso en el tiempo, esto con la finalidad de apreciar cómo este tipo de método ha ido cobrando importancia. En la parte histórica se tiene que desde sus inicios, a fines del siglo XIX, la metodología cualitativa se fue enriqueciendo con las aportaciones de investigadores que le fueron dando forma a técnicas como la entrevista en profundidad, y citan los trabajos de Myhem (1851;1862), quien utilizó este instrumento, o bien los documentos personales empleados por Survey (1907).

Posteriormente, para la década de los setentas, surge una serie de textos mediante los cuales se pretenden formalizar los métodos cualitativos (Bogdan y Taylor 1975; Filsted, 1970, Glaser y Strauss 1967, Lofland 1971). El investigador cualitativo intenta realizar estudios cualitativos rigurosos de importantes procesos sociales, incluyendo la desviación y el control social en las aulas.

Ya para fines de los años setenta, Bogdan y Biklen (1982), trabajaron sobre problemas sociales de sanidad, asistencia social, salud y educación, cuyas causas las buscan en el impacto de la urbanización y la inmigración de las masas. Lo

trascendente de esto es que contempla el desarrollo de estrategias de investigación que abarcan, desde la teoría fundamentada, hasta el estudio de casos, los métodos históricos, biográficos, la etnografía en la acción y la investigación clínica. Además, se disponen de diversas formas de recoger y analizar materiales empíricos, incluyendo la entrevista cualitativa, la observación, la visualización, la experiencia personal y los métodos documentales. En esta época, las computadoras entran progresivamente al campo.

Por otro lado, existen dos problemas que deben cuidarse en la investigación, con referencia a la metodología cualitativa: la crisis de representación y la legitimación (Rodríguez, 1999: 31). La primera refiere que los investigadores cualitativos pueden capturar directamente la experiencia vivida, y trasladarla al texto social. La segunda, referente a la crisis de legitimación, implica repensar en términos tales como la validez, la generalizabilidad y fiabilidad. La pregunta sería: ¿Cómo deben evaluarse los estudios cualitativos en un momento postestructural?

Ante lo amplio del debate con relación a la metodología cualitativa, autores como Denzin y Lincoln (1994), plantean cuatro conclusiones: la primera, que cada momento histórico anterior opera todavía en el presente, es decir, que no se descarta la información obtenida en tiempos pasados porque ésta puede ser útil posteriormente. Segunda, en ningún otro momento histórico el investigador cualitativo ha tenido tantos paradigmas, métodos, técnica e instrumentos, o estrategias de análisis, ante los que tiene que elegir, lo que significa que los tiempos actuales proveen mayor número de posibilidades – y herramientas – que

apoyan el proceso de investigación. Tercera, estamos en un momento de descubrimiento y redescubrimiento, formas de ver, interpretar, argumentar y escribir. Cuarta, la clase, la raza, el género y la etnicidad configuran el proceso de indagación, haciendo a la investigación un proceso multicultural.

Para algunos autores, la investigación cualitativa tiene diferentes significados. Para Denzin y Lincoln (1994), es multimetódica en el enfoque. Para Taylor y Bogdan (1986), produce datos descriptivos. Para LeCompte (1995), es una categoría de diseños de investigación que extraen descripciones a partir de observaciones que adoptan diferentes modalidades de registro. De acuerdo con Stake (1995), la investigación cualitativa tiene como objetivo la comprensión e indagación de los hechos, el investigador interpreta los sucesos y acontecimientos y construye el conocimiento, no lo descubre.

Por su parte, hay un planteamiento interesante de Rodríguez, et al (1996), al señalar que no existe una investigación cualitativa, sino múltiples enfoques, cuyas diferencias vienen marcadas por las opciones que se tomen en cada uno de los niveles, donde la adopción de una, u otra alternativa, de todas las posibles que se presentan en cada nivel, determinan el tipo de estudio cualitativo que se realice.

Este último apunte no busca confrontar si existe, o no, la investigación cualitativa, lo interesante radica en el planteamiento de visiones distintas en el proceso de la investigación; lo que podríamos deducir es que, dependiendo la naturaleza de la investigación y las alternativas para efectuarla, serían los caminos

que el investigador elija para alcanzar sus propósitos, es decir, se aprecia un halo de libertad en el proceso de investigar, sin que afecte la calidad de la investigación. Finalmente, recuérdese que se ha dicho que no hay una forma única de investigar.

De cualquier forma, nos inclinamos por considerar la investigación cualitativa como tal, dado que así se le maneja en un amplio ámbito académico, sin pretender crear debate con relación a este tema. En este sentido, podemos decir que los métodos de investigación cualitativa surgen bajo las concepciones y necesidades de los investigadores que trabajan desde una disciplina concreta, la que determina el método concreto a utilizar. De acuerdo con Rodríguez, et al (1996), el método es la forma característica de investigar, determinada por la intención sustantiva, y el enfoque, que orienta dicha investigación.

Para tener una idea más puntual de la propuesta de Rodríguez et al, ellos presentan de manera ilustrativa el siguiente cuadro comparativo, en el que muestran los principales métodos cualitativos, las técnicas de recolección de datos, y a qué tipo de necesidades de investigación responden, nos abocamos básicamente a los que consideramos que pueden brindar algún elemento que puede ser de utilidad para esta investigación:

Cuadro 2.2 Comparativo de los principales métodos cualitativos

Tipos de cuestiones de investigación	Método	Fuentes	Técnicas, instrumentos de recogida de	Otras fuentes de datos	Principales referencias
---	---------------	----------------	--	-------------------------------	--------------------------------

Diseño metodológico del caso de estudio

			información		
Cuestiones de significado: explicar la esencia de las experiencias de los actores	Fenomenología	Filosofía (Fenomenología)	Grabación de conversaciones, escribir anécdotas de experiencias personales	Literatura fenomenológica reflexiones filosóficas, poesía, arte	Heshusius 1986, Melich 1994, van Manen 1984, 1990
Cuestiones descriptivo / interpretativas: valores, ideas, prácticas de los grupos culturales	Etnografía	Antropología (cultura)	Entrevista no estructurada, observación participante, notas de campo	Documentos, registros, fotografías, mapas, genealogías, diagramas de redes sociales	Erickson 1975, Mehan 1978, Garcia 1991, Fetterman 1989
Cuestiones de proceso: experiencia a lo largo del tiempo o el cambio, puede tener etapas y fases	Teoría fundamentada	Sociología (interaccionismo simbólico)	Entrevistas (registradas en cinta)	Observación participante, memorias, diarios	Glaser 1978, Strauss 1987
Cuestiones centradas en la interacción verbal y el diálogo	Etnometodología, análisis del discurso	Semiótica	Diálogo (registro en audio y video)	Observación, notas de campo	Addnson 1992, Benson 1983, Coulou 1995, Denzin 1970
Cuestiones de mejora y cambio social	Investigación – acción	Teoría crítica	Miscelánea	Varios	Kemmis 1988, Elliot 1991
Cuestiones subjetivas	Biografía	Antropología, sociología	Entrevista	Documentos, registros, diarios	Goodson 1985, Zabalza 1991

Fuente: Rodríguez et all (1996: 41).

Puntualizando un poco más, la Fenomenología, enfatiza lo individual y la experiencia subjetiva; es sistemática de la subjetividad (Bullington y Karlson, 1984). El fenomenólogo intenta ver las cosas desde un punto de vista de otras personas, describiendo, comprendiendo e interpretando.

En el caso de la Etnografía, éste es el método de investigación por el cual se aprende el modo de vida de una unidad social concreta. Se persigue la

descripción, o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura, formas de vida y estructura social del grupo investigador.

Por su parte, la Teoría Fundamentada, tiene como finalidad descubrir teorías, conceptos, hipótesis y propósitos partiendo directamente de los datos, y no de supuestos a priori, de otras investigaciones, o de marcos teóricos existentes. Las fuentes de datos son las entrevistas y las observaciones de campo, así como documentos de todo tipo y grabaciones audiovisuales. Glaser y Strauss (1967), señalan dos estrategias para desarrollar la teoría fundamentada, éstos son: el método de comparación constante y el muestreo teórico.

La Etnometodología, pretende estudiar los fenómenos sociales incorporados a nuestros discursos, y nuestras acciones, a través del análisis de las actividades humanas. Se centra en el estudio de los métodos, o estrategias empleadas por las personas para construir, dar sentido y significado a sus prácticas sociales cotidianas.

La Investigación–Acción, se lleva a cabo por parte de los prácticos sobre sus propias prácticas (Kemmis, 1988). Es una forma de búsqueda autorreflexiva, llevada a cabo por participantes en situaciones sociales – y educativas –, para perfeccionar la lógica y la equidad de: a) las propias prácticas sociales o educativas en las que se efectúan estas prácticas, b) comprensión de estas prácticas, y, c) las situaciones en las que se efectúan estas prácticas.

Finalmente, el método biográfico, pretende mostrar el testimonio subjetivo de una persona en la que se recojan los acontecimientos como las valoraciones que dicha persona hace de su propia existencia, lo cual se materializa en una historia de vida (Pujadas, 1992).

Como se puede apreciar, es muy amplio el ámbito de competencia de los métodos cualitativos, este cuadro nos muestra, además de los métodos, las posibles técnicas de recolección de información que el investigador puede disponer para su uso. Sin embargo, recordemos que ésta es una propuesta de aquellos autores, y puede adaptarse a las necesidades del investigador. En el caso concreto de esta investigación consideramos que se aplican elementos de algunos de estos métodos como la fenomenología puesto que en esta investigación recogemos los puntos de vista de los entrevistados quienes describen sus experiencias mismas que podemos analizar, comprender e interpretar. También podemos apreciar algunas estrategias utilizadas por los actores que permitieron orientar las prácticas sociales con el tiempo y que contribuyeron a la creación de una organización.

Por otro lado, algunos autores sostienen que la metodología cualitativa tiene una gran tradición dentro del campo de la administración y las organizaciones. En tiempos recientes se ha argumentado que las técnicas cualitativas pueden proveer de herramientas poderosas a la investigación en el campo de las organizaciones (Boje, 2001). Al incrementar la investigación cualitativa, podemos ubicarnos en los dominios del campo tanto organizacional, como administrativo, y que puede

inclusive ampliarse a áreas específicas como la mercadotecnia (Moisander, 2006), la investigación de mercados (Mariampolski, 2001), las ciencias de la información (Myers, 2002), contabilidad y finanzas (Humphrey and Lee, 2004), y negocios internacionales (Marschan-Piekkari and Welch, 2004) entre otros. Por tanto debemos promover su uso.

Además, cuando se resta importancia a la investigación cualitativa en nuestro campo, esto significa que no es una práctica aceptada, y que los nuevos investigadores no comprenden su potencial. Dada esta situación, y a pesar de que existen algunos *journals* orientados a esta disciplina, se requiere mayor cantidad de documentos que la promuevan dado el creciente número de técnicas cualitativas que están en uso y la necesidad de promover la investigación cualitativa de alta calidad.

Para nosotros, la aplicación de la metodología cualitativa en esta investigación es una forma de contribuir a su aplicación y a generar material para el análisis y discusión en el campo de los Estudios Organizacionales.

2.2 Validez y confiabilidad de la investigación

La validez en la investigación pretende que el informe generado sea verdadero, si representa con exactitud las características del fenómeno que están destinadas a describir, explicar o teorizar (Hammersley citado por Barba, 2002: 248)

El cuadro siguiente muestra varias definiciones del concepto de validez para ilustrar con mayor precisión su significado:

Cuadro 2.3. Definiciones del concepto de validez	
Validez	Confiabilidad
“Un acuerdo entre dos esfuerzos para medir la misma cosa con diferentes métodos” <i>Campbell y Fisk</i> (citado por <i>Hammersley, 1987</i>).	“Un acuerdo entre dos esfuerzos que miden la misma cosa, con los mismos métodos” <i>Campbell y Fisk</i> (citado por <i>Hammersley, 1987</i>).
“La medida en la que un instrumento mide lo que es supuesto para...” <i>Black y Champion</i> (1976: 232-234).	“Aptitud para medir consistentemente” <i>Black y Champion</i> (1976:232-234)
“Exactitud, certeza” <i>Lehner, (1979: 130)</i>	“Reproducibilidad de las mediciones... estabilidad” <i>Lehner (1979: 130)</i> .
“Grado de aproximación a la realidad” <i>Johnston y Pennypacker (1980: 190-191)</i> .	“Capacidad para reproducir las mismas mediciones... estabilidad” <i>Johnston y Pennypacker (1980: 190-191)</i> .
“¿Medimos lo que queremos medir?” <i>Kerlinger (1964:444-445)</i> .	“¿Exactitud y precisión de un instrumento de medición?” <i>Kerlinger (1964:444-445)</i> .
“De la ampliación de las diferencias de los resultados producidos... se reflejan las diferencias actuales” <i>Medley y Mitzel</i> (citado por <i>Hammersley, 1987</i>).	“De la ampliación del promedio de la diferencia entre dos medidas obtenidas, sea tan pequeña en el mismo salón... como en diferentes salones” <i>Medley y</i>

	<i>Mitzel</i> (citado por <i>Hammersley</i> , 1987).
--	--

Fuente: Glyn, (citado por Barba, 2002: 249)

Lo que apreciamos en el cuadro anterior es que la validez pretende, por un lado, precisar el significado de la medida como cierta o precisa, mientras que por otro, busca que se mida lo que se quiere medir.

Consecuentemente, de acuerdo con Yin (1994), un diseño de investigación supone que representa un conjunto de estados lógicos donde se puede juzgar la calidad de un diseño dado, de acuerdo con ciertas pruebas lógicas. Los criterios para determinar la validez de los diseños de la investigación cualitativa se indican en seguida, así como las tácticas empleadas en el estudio de caso y la fase en que se emplean:

- Validez de construcción: establecer medidas y operaciones correctas para los conceptos que se están estudiando. Esto implica el uso de rutas múltiples de evidencia, establecer cadena de evidencia, tener fuentes de información clave del reporte del estudio de caso. Se emplea en la fase de recolección de datos.
- Validez interna: establecer relaciones causales según las condiciones que son mostradas antes de otras condiciones, así como distinguir relaciones falsas. Es necesario hacer patrones de diseño, construir explicaciones y hacer análisis de series de tiempo. Se efectúa en la fase de análisis de datos.

- Validez externa: establecer el dominio bajo el cual los resultados del estudio pueden ser generalizados. Implica el uso de copias lógicas en estudios de casos múltiples. Se emplea en la fase del diseño de la investigación.
- Confiabilidad: demostrar el funcionamiento del estudio, así como el procedimiento de recolección de datos puede ser repetido con resultados similares. Conviene usar protocolo de estudios de caso, y desarrollar bases de datos para estudios de caso. Se emplea en las fases del diseño de la investigación y la recolección de datos.

La solidez del estudio de caso es fundamental, de igual forma, los instrumentos de recolección de datos deben ser adecuados para poder hacer afirmaciones que se puedan generalizar en función de los resultados.

Finalmente, conviene considerar la propuesta de Maxwell (citado por Barba, 2002), que propone cinco tipos de validez, los cuales se pueden asociar a las distintas etapas de la investigación:

1. Validez descriptiva. Relacionada con la etapa inicial de la investigación; involucra la recopilación de datos. La información resultante describe lo observado y experimentado. Por tanto, es relevante tanto el lenguaje como los datos
2. Validez interpretativa. La certeza en la interpretación es válida si los actores pueden confirmar, o reconocer, los descubrimientos de la investigación en particular.

3. Validez teórica. Es un análisis más abstracto que la validez descriptiva e interpretativa, relacionada con la inmediatez física y mental del fenómeno estudiado. La recopilación, e interpretación, de los datos en la etapa inicial de la investigación están definidos por las construcciones y marcos teóricos de los investigadores, sean teorías o metateorías conocidas.
4. Generalidad. Es el grado en que la explicación es aceptada para ser generalizable, aunque no siempre se considera atractivo generalizar descubrimientos.
5. Validez evaluativa. Considera la aplicación de un marco evaluativo, se aplica tanto a la investigación cualitativa como a la cuantitativa.

El fortalecimiento de la validez del estudio de caso está complementado con las herramientas de recolección de datos, algunas se señalaron en el cuadro 2.2, pudiendo centrarse en las entrevistas semiestructuradas, al análisis de contenido, o documental, que estén fortalecidos con el diseño del estudio de caso y el marco teórico. En estas herramientas sustentaremos el acercamiento a nuestra organización sujeto de estudio.

2.3 Pertinencia metodológica del Estudio de caso

Por las características del trabajo de investigación realizado, se empleó el método de estudio de caso, dado que, como señala Barba:

“El estudio de caso requiere una elaboración teórica previa y, en consecuencia, sus resultados empíricos ayudan a compararlos con los aspectos teóricos, lo que contribuye a fortalecerlos o corregirlos, además de que le otorga validez, veracidad y confiabilidad a la investigación.” (Barba, 2002: 256).

Aunque el estudio de caso permite vincular teoría y datos, requiere un marco teórico desarrollado y un proyecto definido, evitando caer en el sentido común producto de la ausencia de alguno de los elementos antes señalados.

Otro de los riesgos que deben evitarse en el uso del estudio de caso, es plantear, puntualmente, sus alcances y limitaciones para evitar generalizar los resultados producto de la investigación en una organización, a otras organizaciones.

Con relación a efectuar el estudio en una organización, se retoma el planteamiento de Mouzelis (citado por Barba, 2002: 257), quien afirma que aún cuando se trate de verificar una hipótesis, no podemos asegurar su validez general: la hipótesis será válida sólo en circunstancias específicas para una organización. Complementa Barba en su cita, que uno o dos casos seleccionados estratégicamente pueden soslayar la desventaja del estudio de caso, así como el del número de organizaciones abordadas en el estudio.

Para este trabajo, como ya se mencionó, se consideró adecuado el estudio de caso que nos permitiera establecer la relación entre la teoría y los datos, además de apoyarnos en el proceso de recopilar, describir, analizar y explicar los resultados encontrados en la organización, para contrastarlos con los conceptos vertidos en el planteamiento teórico.

Por su parte, Yin (citado por Barba, 2002: 257), plantea una tipología de estudios de caso:

- Exploratorio, considerado como el preludio de una investigación social.
- Explicativo, puede ser utilizado como causa de investigación.
- Descriptivo, requiere de una teoría descriptiva para ser desarrollado antes de iniciar el proyecto.

Los elementos que debe llevar un estudio de caso, según Yin, son los siguientes:

- Preguntas de estudio. Implica el uso de preguntas como el qué, quién, cómo dónde y por qué, que facilitan el trabajo de investigación.
- Propositiones. Nos indican hacia dónde mirar, y enfocar la atención para obtener una evidencia relevante.
- Unidad de análisis. Puede ser algún evento, o entidad, que se está investigando.

- Unión de datos a proposiciones. Son los pasos necesarios para el análisis de datos.
- Criterios para interpretar hallazgos. Son las formas mediante las cuales se interpretan los datos encontrados en la investigación

Por otro lado, Tellis (citado por Barba, 2002: 258), señala cuándo se puede utilizar el estudio de caso:

1. Para explicar relaciones causales complejas en las situaciones de la vida real.
2. Para describir el contexto de la vida real en la cual ocurrió la intervención.
3. Para describir la intervención en sí misma.
4. Para explorar aquéllas situaciones de la intervención en las cuales no hay conjuntos claros de resultados.

En cuanto al proceso para efectuar el estudio de caso, el mismo Tellis propone cuatro etapas:

1. Diseño del protocolo del estudio de caso. Requiere de dos condiciones: determinar las habilidades como: hacer buenas preguntas e interpretar las respuestas, ser buen escucha, ser adaptativo y flexible o firme; dependiendo de las situaciones, tener comprensión sólida de las

características estudiadas y ser imparcial de las concepciones preconcebidas.

2. Conducción del estudio de caso. Incluye la preparación de la recolección de datos, la distribución del cuestionario y la conducción de las entrevistas, en su caso.
3. Diseño de la estrategia para el análisis de la evidencia aportada por el estudio de caso. El análisis estará sustentado en las propuestas teóricas presentadas y discutidas en el capítulo del marco teórico.
4. Desarrollo de las conclusiones, recomendaciones e implicaciones sustentadas en la evidencia

En esta investigación se utilizó el método de investigación cualitativa, a través del estudio de caso como estrategia metodológica, porque permite analizar a profundidad cualquier organización. El método también responde a las preguntas que ayudan a conocer cómo se implementan y funcionan las organizaciones en México, en este caso, una aduana; por el tipo de organización y sus características, este trabajo puede ser un punto de partida para estudiar este tipo de organizaciones desde el punto de vista de los Estudios Organizacionales, así como una pequeña contribución, desde el punto de vista personal, a la disciplina. Con esto podemos pasar a la descripción de los elementos metodológicos formales que la dan sustento a la investigación.

2.4 Protocolo del objeto de estudio, determinación del problema y la pregunta de investigación

Para el desarrollo de esta investigación hemos definido el objeto de estudio en la identificación de las estrategias empleadas en el proceso de implementación de una organización bajo la perspectiva de los Estudios Organizacionales. Éste ha sido un proceso en sí mismo complejo, porque la definición del objeto de estudio fue trabajado y retrabajado al punto tal, que se logró ubicarlo en la disciplina, tarea que no ha sido sencilla al principio, en virtud del campo de especialización del investigador. Sin embargo, consideramos que se cumple con este propósito una vez que se fueron agregando, con mayor precisión, otros elementos en el diseño de la investigación.

El problema central de la investigación radicó en la identificación y análisis de las estrategias empleadas en el proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato, inserta en el contexto del Puerto Interior; esto, con la finalidad de apreciar cómo se justifica la implementación de una organización que había desaparecido poco más de una década antes, y las estrategias organizacionales desarrolladas que favorecieron su implementación.

Al principio, la propuesta surgió de apreciar cómo los actores gestaban y ponían en marcha la organización, dentro de qué modelo y con cuál estructura; sin embargo, al darnos cuenta de que la configuración del modelo organizacional perdía relevancia debido a que se tiene un modelo “marco” para todas las

aduanas, la orientación de la investigación nos condujo a analizar cómo se desarrollaron y convergieron las estrategias que dieron lugar a un proceso de interacción entre actores de diversos sectores, para generar las acciones concertadas que dieron lugar a la organización. Los temas del diseño y el modelo organizacional no se abandonaron plenamente: sólo pasaron a un segundo plano, para dar paso, así, al tema de las estrategias organizacionales y su relación con el modelo existente que, después se descubrió, no se aplica expresamente como lo plantea la Administración General de Aduanas sino se han adaptado a las necesidades del entorno.

Con este planteamiento elaboramos la pregunta central de investigación que quedó en estos términos: *¿Cuáles fueron las estrategias organizacionales que desarrollaron los diversos actores que participaron en el proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato en el marco del Puerto Interior?*, esta pregunta ha sufrido ajustes durante el proceso de la investigación. Por otro lado, las preguntas relacionadas con la investigación quedaron así:

¿La creación de la Aduana de Guanajuato responde a una necesidad específica?

¿Cuáles fueron las estrategias organizacionales utilizadas en el proceso de creación de la aduana de Guanajuato?

¿Qué características presenta la estructura organizacional de la aduana en su implementación en Guanajuato?

¿Qué tan complejo fue el inicio de operaciones para los directivos de la aduana?

Para contestar estas preguntas desarrollamos los siguientes puntos para que le dieran una estructura clara al trabajo realizado.

Elaboración de un mapa conceptual y definición de la estrategia de investigación

Para facilitar la visualización de la estructura del trabajo, se elaboró un mapa conceptual para cada capítulo, mismo que se presenta al inicio de cada uno de ellos. En cada mapa se establecen los conceptos y sus relaciones.

Estudio de caso

En una primera instancia, se había pensado que esta investigación se efectuara en una organización del sector calzado de exportación en pleno proceso de internacionalización. Posteriormente, al ser conocidos los proyectos de la Aduana Interior y el Puerto Interior íntimamente relacionados, se pensó que el proyecto de la Aduana tendría una mayor relevancia, no sólo por el tamaño del mismo, sino porque al existir un antecedente de una organización de esa naturaleza en el estado de Guanajuato, surgieron una serie de interrogantes sobre la primera organización, y quedó la duda sobre cómo fueron considerados los motivos que orillaron al cierre de la primera aduana, para que no se repitiera la experiencia en esta segunda oportunidad de creación de la aduana de Guanajuato. En este proceso es de gran utilidad tener el marco teórico desarrollado previamente porque efectuar un continuo recorrido hacia adelante y hacia atrás para comparar los resultados empíricos con el marco teórico y fortalecer la validez, veracidad y

confiabilidad. Además, para el investigador, el tema seguía siendo de gran interés porque se avocaba a una organización que está orientada a los servicios de comercio exterior.

2.5 Instrumentos metodológicos utilizados

Para este trabajo se utilizó la entrevista semiestructurada, el análisis documental, la transcripción a medios informáticos, la observación, así como visitas a la Aduana de Guanajuato y a la Sección Aduanera de Celaya, con la finalidad de entender cuáles son las categorías que tienen los diversos actores tanto al interior, como al exterior de la organización. También porque la técnica de la entrevista es propicia para aplicar preguntas abiertas para muestras pequeñas como en este caso. Se entrevistaron a varios actores, entre ellos, dos funcionarios de primer nivel, tanto en la organización analizada, como fuera de ella. Además, con esta herramienta podemos apreciar cómo organizan los actores su discurso.

De igual forma, con estas técnicas pudimos entender la posición de los actores ante situaciones delicadas que se vierten con relación a la organización, como es el caso del flagelo de la corrupción que podría ser objeto de un estudio posteriormente.

Fuentes de datos para el estudio de caso

Para aplicar la herramienta de recolección de datos fue necesario identificar a los personajes que podrían aportar información al respecto, tanto al interior como al exterior de la organización. Por la interacción que tenemos en el campo

profesional sabíamos que personal de la Consejo Mexicano de Comercio Exterior estaba vinculado con la problemática empresarial en materia de comercio exterior en la región. De ahí pensamos que habría actores con información que podría ser relevante. También pensábamos que de ahí podríamos ser referidos hacia otros actores que también estuvieran involucrados en el proceso.

a) Entrevistas

La entrevista en profundidad, como señala Ruiz (1999), es una técnica que nos permite obtener información mediante una conversación profesional con varias personas para un estudio analítico; en este caso, de la organización llamada Aduana de Guanajuato; mediante la entrevista logramos tener interacción con los entrevistados y conocer de sus experiencias personales en la organización tanto previa como posteriormente; el proceso nos permitió indagar sobre lo que era importante y significativo para los actores informantes, conocer sus significados, perspectivas e interpretaciones, tratando de entender la manera cómo ellos ven, clasifican y experimentan su propio mundo organizacional. La técnica nos permitió hacer uso de los tres momentos fundamentales que engloban el proceso de recolección de la información: primero, el proceso de interacción interpersonal, en el que como entrevistadores despertamos el interés del entrevistado para compartir la información que sabe. El segundo, referido al proceso mismo de recogida de información, entendido como la forma en que recogemos la información realizando las preguntas, indagando y controlando el proceso para obtener respuestas fiables. La última, entendida como el proceso instrumental de conservación de la información, grabando la entrevista.

Por otro lado, las entrevistas podrían ser individuales y grupales, y podrían orientarse a un tema específico –monotemática- o a diversos temas – bibliográficas-. Tenemos también, las entrevistas dirigidas en las que el actor central lleva la iniciativa de la conversación, o las entrevistas estructuradas en las que el entrevistador sigue un esquema general y flexible para las preguntas, lleva un orden, contenido, y formulación de las mismas –la llamamos no estructurada-.

En el caso particular de esta investigación, las entrevistas que se aplicaron fueron de manera individual, semiestructuradas dependiendo de la temática y el tiempo que fue la principal limitante impuesta por los entrevistados. En este sentido, se aplicaron entrevistas a dos funcionarios de la organización, uno de ellos involucrado de manera directa con la organización desde la fase de negociación con otros actores –dentro o no del campo aduanero- hasta su conformación. Para este funcionario la entrevista aplicada comprendió aspectos como la descripción de la aduana como organización, la problemática existente en la entonces existente Sección Aduanera, y abarcando inclusive la figura anterior de la aduana.

El segundo funcionario tenía una responsabilidad muy importante dentro de la nueva organización, él nos refirió en qué condiciones se dio su incorporación a la nueva aduana y cuáles estrategias utilizó para hacer operativa a la organización. Ambos actores ofrecieron una experiencia enriquecedora para apreciar, por un lado, el proceso de creación de la organización, y por otro, el funcionamiento y la problemática organizacional de la misma a su arranque. Los funcionarios

entrevistados tenían dos de los cargos más importantes dentro de la organización, y uno de ellos con mayor experiencia y longevidad laboral en el campo de la organización.

Además de ellos, también se entrevistaron a tres funcionarios externos a la aduana, pero vinculados a la misma por la naturaleza de la función. Dos de ellos, a nivel directivo, definidos ellos mismos como fuertes impulsores de la creación de la organización, con lo que su papel en el proceso estuvo mayormente orientado al nivel de cabildeo, negociación y gestión para que la organización cobrara vida, y el tercer entrevistado directivo responsable de una organización vinculada a la aduana, a través de la prestación de servicios a terceros. Los funcionarios entrevistados forman parte de una organización promotora del comercio exterior. El quinto entrevistado forma parte de la directiva de una organización privada que brinda servicios de asesoría en materia de comercio exterior de manera directa con la aduana.

El proceso de desarrollo de las entrevistas se llevó a cabo de la siguiente manera. Primero se localizó a uno de los actores externos a la aduana a quien le preguntamos si tenía conocimiento sobre la nueva organización que estaba a punto de operar. Al responder que no solo conocía del tema sino que había tenido una participación activa en el proceso, le solicitamos una entrevista formal a la cual accedió de inmediato toda vez que estaba colaborando como profesor de asignatura en el posgrado en la Universidad de Guanajuato. Nos abocamos a preparar el formato de la entrevista semiestructurada donde

Las entrevistas están grabadas en siete partes, con una duración aproximada de seis horas y media y están transcritas en alrededor de 70 cuartillas.

Se reconoce que no fue posible cerrar adecuadamente la entrevista con el administrador de la aduana – quien provenía de las oficinas de la presidencia de la República -, y que no fue posible entrevistar a una funcionaria que, provisionalmente, tomó la administración de la aduana cuando inició operaciones. El hermetismo con que se condujeron, coincidió con una serie de eventos surgidos alrededor de las aduanas en general, y cuestionados, en diversas instituciones nacionales tales como el Congreso de la Unión, además de la prensa escrita.

b) Documentos

1. Documentos internos. Ante el argumento de que era una organización nueva, la disponibilidad de documentos internos fue muy limitada, sin embargo fue posible acceder al manual de Organización Oficial de la Administración General de Aduanas que se utiliza en todas las aduanas del país, así como la gaceta interna del mismo organismo.
2. Documentos externos. Folletos editados por el Comce, periódicos y revistas que abordan la problemática aduanera. Así como otros documentos de organismos como la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, que vinculara la relación de la aduana con la figura del Puerto Interior de Guanajuato.

c) Fotografías. Estas fueron limitadas exclusivamente a la infraestructura de la Aduana de Guanajuato, no al personal, algunas se incluyen en el trabajo de investigación escrito.

Para concluir la fase de la estrategia metodológica, en el siguiente capítulo se presentará el estudio de caso verificado en el campo práctico, narrando, en primera instancia, la historia de las aduanas; seguido por información general de la organización estudiada, para finalmente exponer el análisis de los hallazgos en la investigación, y concluyendo con la descripción del proceso de implementación de la organización.

CAPITULO 3. EL PUERTO INTERIOR Y LA IMPLEMENTACION DE LA ADUANA DE GUANAJUATO

Este capítulo lo hemos dividido en tres partes: la primera, se orienta a realizar una semblanza histórica de las aduanas en México, partiendo de la actividad tributaria relacionada con el tráfico de mercancías en el periodo prehispánico. Lo que pretendemos es tratar de identificar cómo evolucionó este campo durante ese periodo y cuál fue la influencia española durante la época colonial, para ir generando lo que podríamos llamar una estructura aduanera organizada que permitiera el desarrollo del comercio exterior a través de la figura de las aduanas hasta consolidarla en los años recientes. En la segunda parte, se aborda el marco del campo organizacional aduanero en la actualidad, estableciendo las entidades reguladoras y que determinan su marco estructural y normativo, así como la política gubernamental mediante la cual se le da origen al Puerto Interior de Guanajuato (PI). Este aspecto lo consideramos de fundamental importancia, ya que el proyecto que le da vida es el resultado de la aplicación de las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, en materia de competitividad para impulsar el desarrollo y contribuir a que México participe en la dinámica de la economía global mediante una interacción organizada con la figura de la Aduana Interior de Guanajuato. Nuestra intención en este punto es rescatar el sustento legal y justificar la necesidad de construir el PI, y en consecuencia la Aduana Interior del mismo. Cabe decir que el documento se está desarrollando para los dos niveles superiores de gobierno, es decir, a nivel Federal y Estatal como actores clave.

Para finalizar, en la tercera parte nos abocamos específicamente al caso de estudio aplicado al proceso de implementación de la aduana de Guanajuato, tomando como punto de referencia tanto los antecedentes de la Aduana Interior de Guanajuato, como la influencia de los objetivos trazados en la planificación gubernamental del Puerto Interior de Guanajuato y su vinculación con el sector aduanero, si pudiera llamársele así, en el que se plantea la política aduanera en términos de su estructura, su marco legal y organizacional, para posteriormente concluir con el análisis del proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato.

En el siguiente punto comenzaremos con la descripción de la evolución de las aduanas en el tiempo, partiendo de la realidad imperante en el México Prehispánico

3.1 Marco histórico de las Aduanas en México

Para abordar el tema de la aduana, dada su naturaleza y ámbito de competencia, hemos decidido partir del planteamiento del tema de la tributación y el pago de derechos que comenzó en el periodo prehispánico hacia principios del siglo XV con la idea de apreciar cómo al paso del tiempo y con la llegada de los españoles su fue conformando un sistema que se orientaba originalmente a tratar de generar un sistema tributario favorable a los intereses de la corona española, y que fue moldeando, por diversas razones, un sistema aduanero con características propias.

3.1.1 La Tributación y el pago de derechos en el periodo prehispánico

Durante el periodo prehispánico, a principios del siglo XV, el imperio mexica se había distinguido por ser un pueblo guerrero que había conquistado buena parte de Mesoamérica en menos de un siglo (Menegus, 2004). Este imperio tenía el propósito de expandirse mediante la apropiación de recursos naturales y de bienes que no existían, o no se producían en su territorio. El comercio realizado fuera del territorio dominado debía acarrear el pago de derechos al señor del lugar donde se realizaba. Apunta el propio Menegus que aunque no existían aduanas, los mercaderes debían pagar al señor dominante – llamado *tlatoani* -, un impuesto que podía ser ya fuera en bienes, como el cacao o monedas de cobre, o en especie.

Fue así como, con la finalidad de someter a otros pueblos y expandirse, se formó la Triple Alianza en 1428, la cual estaba estructurada con tres cabezas de gobierno: Itzcóatl, tlatoani de Tenochtitlán, Nezahualcóyotl, señor de Texcoco, y Totoquihuatzin, de Tacuba. Progresivamente la Triple Alianza, y su linaje, se extendieron territorialmente a los cuatro puntos cardinales² mediante la guerra por un periodo cercano a los cien años, logrando imponer así, que los pueblos conquistados pagaran un tributo que era repartido entre la propia Triple Alianza.

² Señala Monjarás-Ruiz (1990) que hubo pueblos que la Triple Alianza no pudo conquistar como Metztlán, Tlaxcala, Yopitzingo, Tototepec, Teotitlán y la región tarasca.

El tributo que se había impuesto a los dominados era cobrado en bienes tales como: frijol, maíz, chía, chile, cacao, miel, algodón cochinilla, plumas o materias primas para la elaboración de artesanías, o construcción de sus templos. Pero también podían recibir productos ya elaborados como: papel, petates, jícaras, ropa, rodela, divisas militares y joyería de oro, o cobre, decorado con incrustaciones de piedras preciosas.

El proceso estratégico de conquista de la Triple Alianza presentaba todo un ritual según señala Menegus:

“... en primera instancia enviaban una embajada encabezada por representantes de Tenochtitlán, quienes solicitaban al tlatoani del lugar que aceptara la supremacía de la Triple Alianza. Si se negaba, se enviaba una segunda embajada, encabezada por Texcoco que advertía al gobernante sobre la imposición de un tributo anual. Si (...) era aceptada, la Triple Alianza, generosamente, perdonaba al señor local y a los demás principales, permitiéndoles seguir gobernando sus territorios. Por el contrario, si la segunda respuesta era negativa, los embajadores de Tacuba se dirigían a amenazarlos con la guerra. Si se rendían, sólo el señor era castigado, y la provincia quedaba sujeta a dar un tributo mayor al planteado en la segunda visita. Pero si el tercer requerimiento era rechazado, entonces los mensajeros extendían una piel de jaguar en el mercado local, lo que significaba una declaración de guerra. Enseguida los ejércitos de las tres capitales marchaban sobre el señorío y, tras la conquista, las tierras y tributos eran repartidos entre los vencedores de las tres cabeceras y sus aliados”.(Menegus, 2004: 29)

El propósito de utilizar esta estrategia de conquista trataba de evitar, en principio, el derramamiento de sangre pero este era inevitable si la negativa a pagar tributo era persistente.

De manera ilustrativa se describe a continuación, en el Cuadro 3.1, una muestra sobre cómo era el tributo que debía pagarse al dominio de Coixtlahuaca.

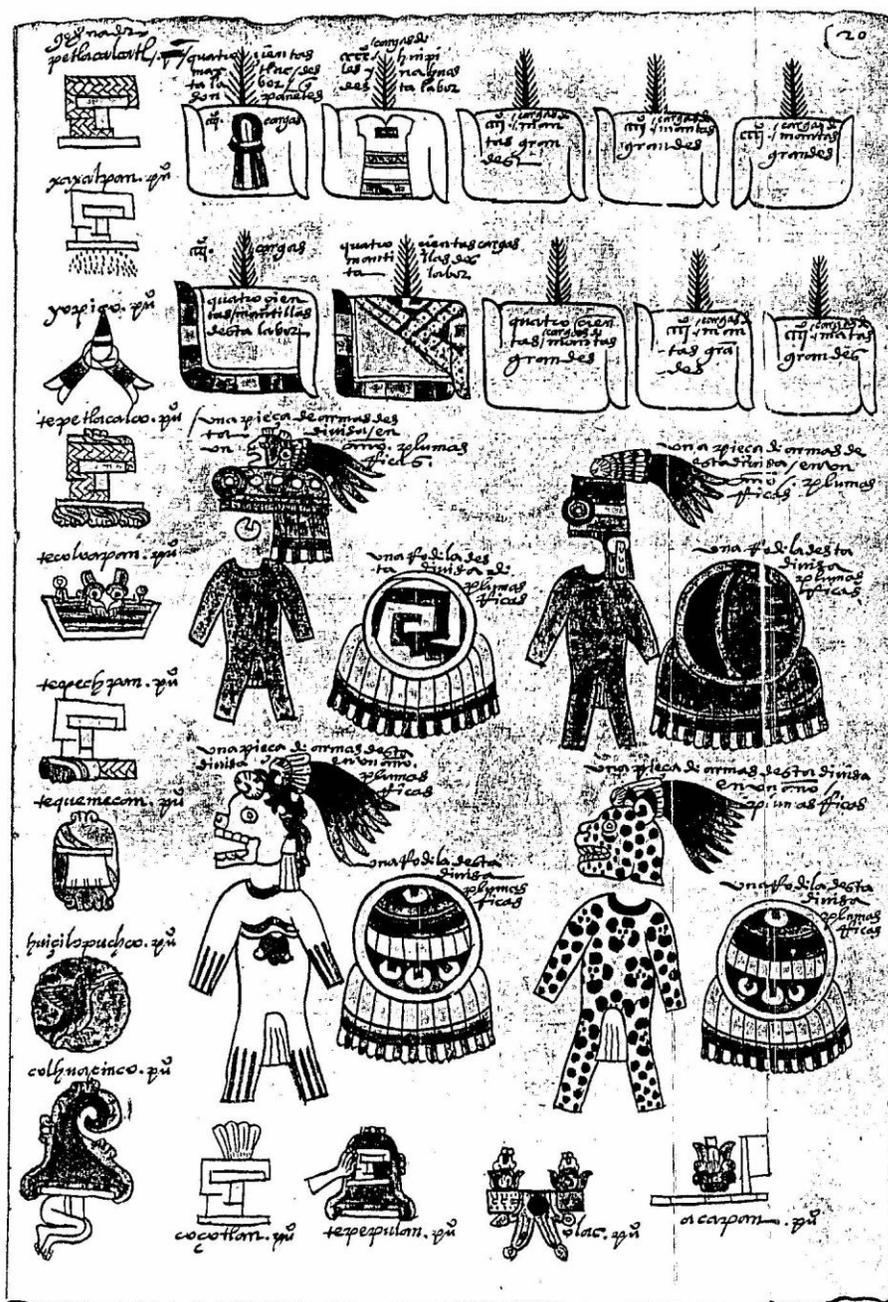
Cuadro 3.1 el tributo de Coixtlahuaca

SEGÚN EL CÓDICE MENDOCINO, LA PROVINCIA DE COIXTLAHUACA QUE INCLUÍA ENTRE OTROS SEÑORÍOS AL DE YANHUITLÁN DABA COMO TRIBUTOS IMPERIAL LO SIGUIENTE	
UNA VEZ AL AÑO	CADA SEIS MESES
2 piezas de armas y otras tantas rodela, guarnecidas con plumas ricas	400 cargas de mantas acolchadas de rica labor
800 manojos de plumas verdes largas	400 cargas de mantas vetadas de colorado y blanco
1 pieza de tlapiloni de plumas ricas (insignia real)	400 cargas vetadas de blanco y negro
4 talegas de grana cochinilla	400 cargas de máxtlatl, que servían de pañetes de indios
20 jícaras de oro en polvo	400 cargas de huipiles y naguas

Fuente: código de Yanhuítlan, 1994 (Menegus, 2000: 31)

Las Figuras 3.1 y 3.2 muestran las principales mercancías que eran apreciadas como pago en tributo.

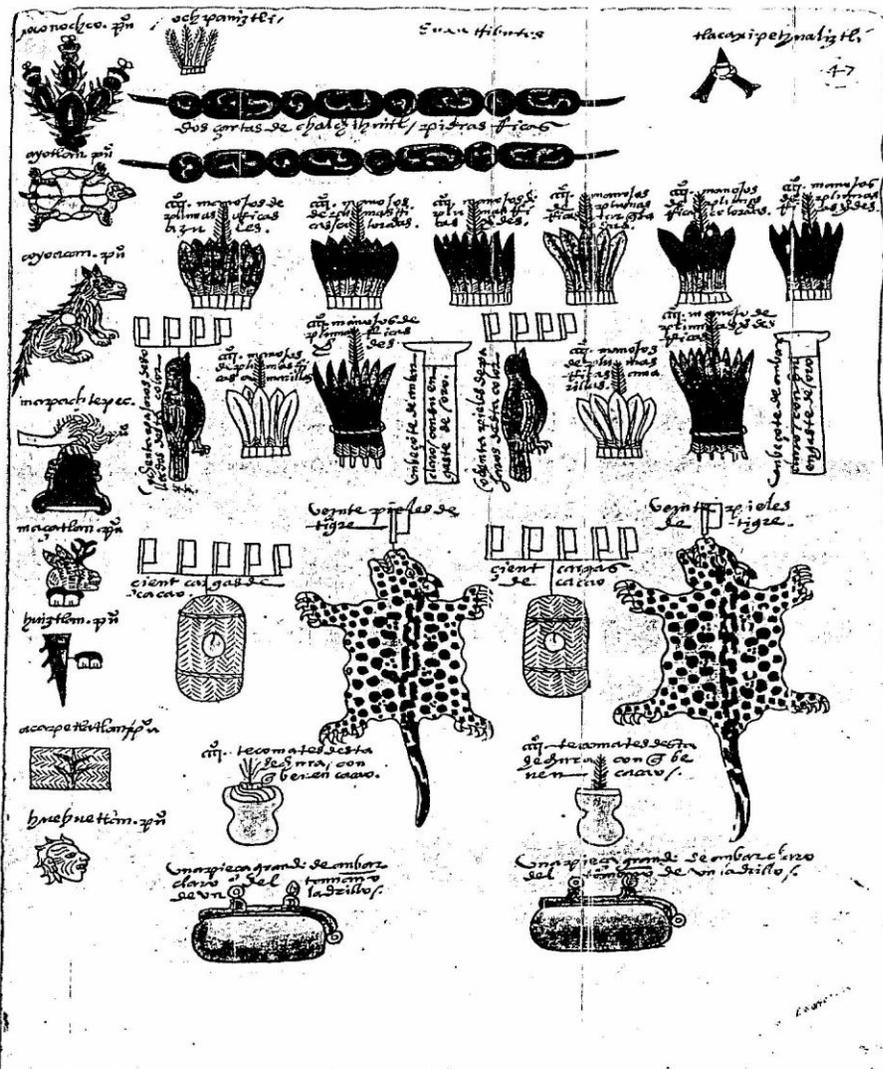
Figura 3.1 Diversos tipos de tributo pagados por los pueblos sujetos a los servicios de México - Tenochtitlán



Fuente: Codex Mendoza, 1977: folio 20 (Menegus, 2004: 38)

De los tributos mostrados en ambas figuras destacaban aquellos que podían ser utilizados simbólicamente en el combate o tener un uso ornamental como las pieles de jaguar o las vistosas plumas reales.

Figura 3.2 Tributos pagados por los pueblos a los señores de México



Fuente: Codex Mendoza, 1977: folio 47 (Menegus, 2004: 39)

En el sistema recaudatorio empleado por la mencionada Triple Alianza, el tributo imperial era recaudado por los *calpixques*, que tenían el apoyo de otros funcionarios menores para esa función específica. El tributo se concentraba en una de las 38 cabeceras tributarias y posteriormente era trasladada a Tenochtitlán por el calpixque. Por otra parte, las cuentas del tributo eran llevadas por otro *calpixque*.

Por su parte, señala Berdan (1991), que en el México antiguo coexistieron tres sistemas comerciales: el tributo, el tráfico exterior y el intercambio mercantil. En éste último se efectuaba el *trueque*, realizado por todo aquel que quisiera acudir a los tianguis locales, a donde también acudían los *pochtecas*, quienes efectuaban el tráfico exterior desempeñándose como mercaderes reales, y realizando sus tratos fuera del Imperio.

Sin embargo, el crecimiento de la población *mexica* durante los siglos XIV y XV dio como consecuencia el surgimiento de nuevas necesidades, la alimentación de una población más grande y la necesidad de mantener el prestigio del imperio, entre otras. Como estrategia de adaptación se estableció comercio con otras regiones más distantes y fortalecer la conquista para la imposición del tributo. Igualmente, el comercio derivado del crecimiento de las ciudades dio lugar a la aplicación de impuestos por el derecho de vender en los mercados locales o tianguis. Estos derechos cobrados representaban una fuente importante de

ingresos para los señores que representaban al imperio, lo que explica su aplicación y permanencia en el sistema económico mexicana.

Este era el contexto tributario en México previo a la llegada de los españoles a fines del siglo XV. Como se aprecia no había figuras organizadas que fueran equivalentes a las aduanas, estas entidades como tales llegarían posteriormente con los europeos. Justamente, para esos tiempos conviene hacer una revisión sobre cómo se entendía la figura de la aduana en esa época por el lado español.

3.1.2 Las aduanas en la Nueva España como estrategia recaudadora

En mayo de 1493, Cristóbal Colón fue notificado de los criterios que los Reyes Católicos emitieron para regular el futuro comercio de ultramar entre el reino y las nuevas tierras. En ese año se estableció la Casa de Aduana, en la que deberían depositarse las mercancías de los monarcas, así como las del comercio legítimo entre particulares, y que debían cargarse y descargarse de los navíos. Las primeras sedes estuvieron en Cádiz y en La Española (Del Valle, 2004).

Más tarde, en 1503, se estableció la Casa de la Contratación en Sevilla para ejercer la exclusividad del comercio ultramarino. Al paso del tiempo esta institución comercial recibió más atribuciones, llegando a convertirse en una autoridad fiscal del monarca, con facultades para inspeccionar y sancionar el tráfico ultramarino. Así, la aduana estaba más orientada hacia la fiscalización del comercio con el

Nuevo Mundo que a crear una estructura formal en la organización del sistema fiscal. La aduana, según el Diccionario de autoridades citado por Del Valle, sería definida como la “*casa o lugar público, en el cual asiste algún Ministro, o algunos, puestos por el Rey, o el Señor para cobrar o percibir los derechos que le pertenecen a las mercaderías que entran, o pasan por su tierra*”. (Del Valle, 2004: 54)

Por otro lado, en América, el establecimiento de las aduanas obedeció a una estrategia de fiscalización del comercio de larga distancia, a diferencia de Castilla, donde eran utilizadas como fronteras territoriales entre distintos reinos (Ulloa, 1986). De tal manera que se establecieron dos tipos de derechos para el comercio ultramarino: el *almojarifazgo*, y los derechos pagados al Rey por la circulación de mercancías. El primero fiscalizaba y cobraba por el tráfico ultramarino, mientras que la circulación de las mercancías era la aplicación de un pago consistente en un porcentaje del precio de ciertas mercancías al ser vendidas – llamadas alcabalas – (De Ayala citado por Del Valle, 2004). Más tarde, en 1574 se estableció la alcabala para el comercio de cualquier mercancía en flujo entre España y la Nueva España.

En 1593, se designa como depositario del privilegio real para el cobro de los derechos al Consulado de Mercaderes de México, que era el agente corporativo del comercio ultramarino, teniendo, además, funciones de fiscalización del tráfico interior. Sin embargo, ante las disputas por el control de las rentas de alcabalas en la Capital, se creó el estatuto de su aduana interior en 1640.

Tiempo más tarde, con la reforma de la estructura territorial de recaudación y su administración directa por la parte de la Real Hacienda, en 1778, se creó una red de aduanas marítimas e interiores que garantizaran el cobro de derechos a la circulación, ratificado en la Real Orden del 8 de agosto de 1782. Pero consideramos conveniente regresar un poco al pasado para identificar como surge la figura de la aduana en España y su eventual paso hacia el nuevo mundo.

3.1.3 El origen castellano de las aduanas y la primera aduana en México

Durante la Edad Media, el origen de las aduanas estaba ligado tanto al cobro de derechos, como a la determinación de confines jurisdiccionales del reino, al igual que a la recaudación de derechos de entrada y salida de mercancías en puertos marítimos. En 1492, la monarquía centralizó el control de las rentas aduaneras para dar lugar a una Hacienda real. Las aduanas marítimas y terrestres fueron determinantes para gravar el tráfico entre las regiones del reino de Castilla como Granada, Murcia, Andalucía, Navarra, Aragón y Valencia, esto ocurrió entre 1586 a 1598. Previamente, en 1558 se había establecido una unión aduanera con Portugal, misma que se refrendó hacia 1640. Podemos ver así que el imperante pensamiento mercantilista que buscaba limitar, o impedir, la salida de metales preciosos justificaba el control aduanero.

Para el caso de México, el control sobre el tráfico marítimo quedó en manos del Consulado de la Ciudad de México, creado bajo el modelo del Consulado de

Sevilla y sus Ordenanzas en el que la aduana sólo efectuaba el registro y cobro de los derechos reales en los puertos del reino. El puerto de Veracruz fue habilitado, junto con Cádiz, para regular el comercio de la Carrera de Indias, cuyo proceso señala Del Valle:

“... los oficiales reales efectuaban el cobro en la caja del puerto, tomando como referencia un sistema de registros en el que se estipulaba el inventario de mercancías cargadas y fiscalizadas desde Sevilla, el remitente se presentaba ante el contador de la Casa de Contratación, firmaba un memorial con el consignatario, naturaleza y tipo de cargamentos y el barco que los acarrearía (...) obtenía el permiso formal y el “conjunto de tales declaraciones para un buque determinado, constituía el registro de la nao; se las cosía juntas, ya puestas y certificadas las firmas del caso y toda la documentación se le confiaban al capitán para ser entregada a los funcionarios reales de las Indias” (Haring, 1979: 107)”.

Sin embargo, aún así en Veracruz había problemas que incomodaban a los integrantes de las flotas, quienes, por ejemplo, argumentaban que los moluscos dañaban los cascos de las naves, que las arenas se movían irregularmente y había que entrar a tierra en lanchas más pequeñas, donde el clima era malo, las enfermedades diezaban a la población, y el puerto era habitable sólo estacionalmente.

La aduana de Veracruz, pese a haber sido construida físicamente entre 1532 y 1537, no tenía el carácter de un almacén respetable. Todavía a fines del siglo XVIII se consignaba que la aduana era sólo de nombre, pues era deficiente tanto en sus prácticas aduaneras, como en su contabilidad y rigor para perseguir el contrabando. Además, se agregaba otro problema debido a su costo, en particular, la discrecionalidad de los oficiales para actuar al momento del avalúo de las cargas, fuera para abrir cargamentos, fijar tasas generosas o evitar caer en penas de comisos, todo lo cual hacía tortuoso el paso por dicha aduana. Por su lado, la contraparte también tenía habilidad para defraudar en la introducción de productos extranjeros y lograr rebajas en el pago de derechos al monarca. En resumen, la corrupción, la discrecionalidad y el abuso, estaban presentes y tenían su costo para las finanzas de la Corona³.

Debido a dicho costo que tenía para la Corona española, estas prácticas de corrupción y contrabando debieron ser combatidas mediante una estrategia emergente basada en reglas promulgadas en febrero de 1767, en que se aplicaron primero al puerto de Veracruz, y posteriormente, a otras aduanas como la del puerto de Acapulco y Comercio de Filipinas. Más tarde, en 1778 se creó el Reglamento de Comercio Libre, el cual no fue aplicado en la Nueva España sino hasta 1789; con este instrumento se trató de ligar las funciones aduaneras a una nueva política comercial y al poder de las comunidades comerciales,

³ Del Valle (2004), remite al estudio elaborado por Michel Bertrand sobre la burocracia fiscal colonial, en el que muestra las prácticas permisivas y defraudatorias de los oficiales reales y sus dependientes. Además, reconstruye los cobros efectuados por éstos en la aduana por extorsión, entre otros aspectos inherentes al tema de la corrupción.

corporativamente organizadas, así como a la eficiencia de la burocracia fiscal de los puertos; tales reglas pretendían una mayor eficiencia recaudatoria, al igual que una disminución de los costos de transacción del comercio y de la fiscalización aduanera.

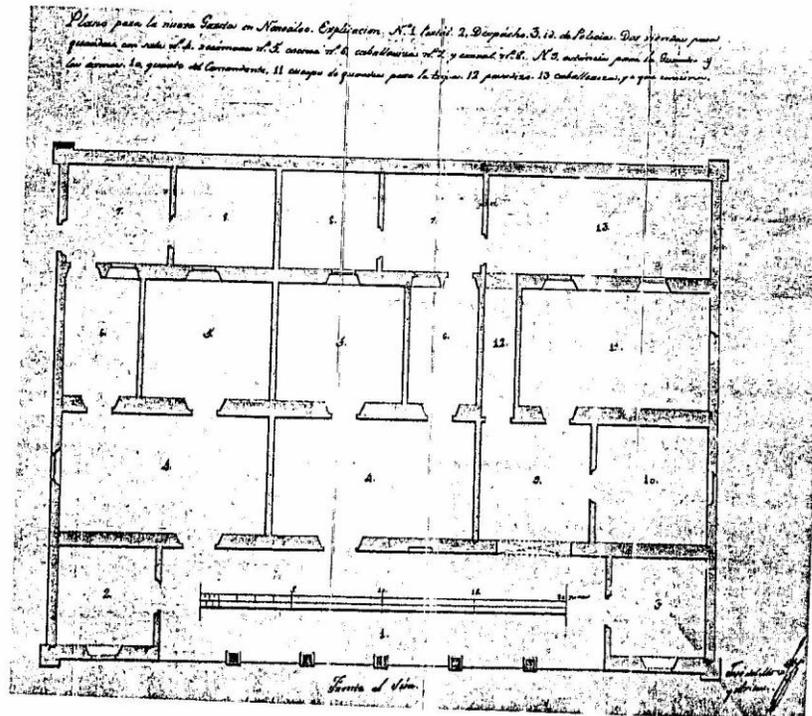
Por su parte, en relación con lo anterior, las labores de aduana eran propias de los oficiales reales, donde, según la reglamentación, deberían inspeccionar la nave que había arribado, confrontar los registros presentados y aplicar el arancel correspondiente a las cargas. Con todo, pese a las fuertes medidas de sanción – elevados aranceles, confiscación de cargamentos y cuantiosas multas – para abatir el contrabando y la connivencia de los empleados con los comerciantes en el avalúo fraudulento, las prácticas no desaparecieron, debido a los grandes beneficios que éstas generaban. Adicionalmente, la ausencia de otras instancias de vigilancia dificultaba el control del enorme tráfico comercial pues se estimaba que diariamente entraban a la ciudad más de 1,000 canoas y 3000 mulas cargadas que difícilmente podían ser bien revisadas.

Con este propósito de control fiscal, además de las aduanas que se crearon con el carácter de interiores, también surgieron las garitas –como las de Nonoalco y El Hormiguero), mostradas en la figura 3.3 y 3.4-, cuyo listado puede apreciarse en el cuadro 3.2.

Las garitas se construyeron con fines de control dadas las características morfológicas del territorio que permitieran la creación de un cerco que limitara el

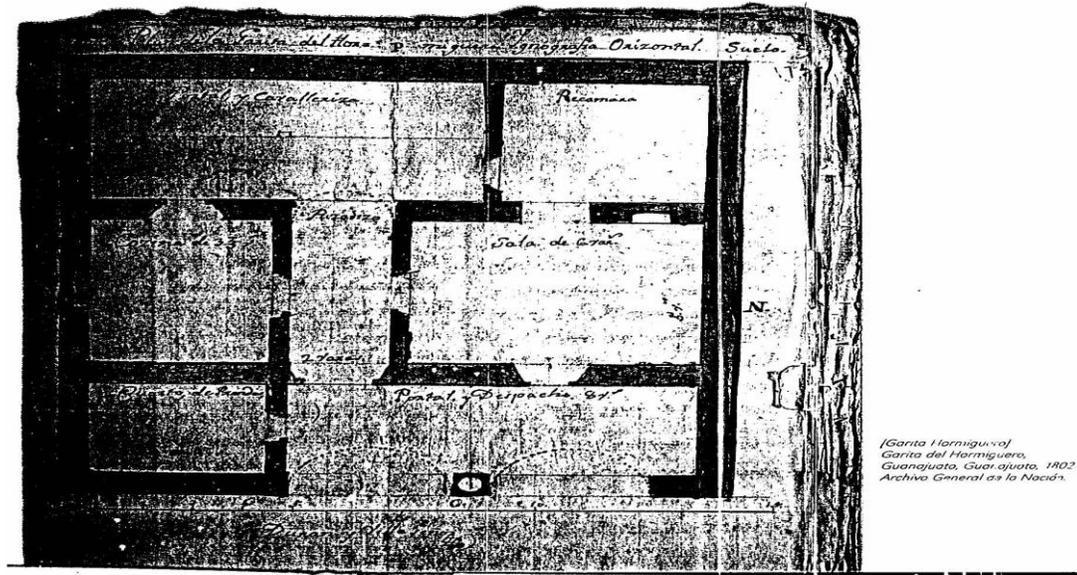
acceso a las principales calzadas de la ciudad, tratando de disminuir el contrabando.

Figura 3.3 Garita de Nonoalco construida por las autoridades en la segunda mitad del siglo XVIII



Fuente: Archivo General de la Nación (Del Valle e Ibarra, 2004: 55)

Figura 3.4 Garita del Hormiguero, Guanajuato, Guanajuato a principios del siglo XVIII



*[Garita Hormiguero]
Garita del Hormiguero,
Guanajuato, Guanajuato, 1802
Archivo General de la Nación.*

Fuente: Archivo General de la Nación (Del Valle e Ibarra, 2004: 70)

Cuadro 3.2 Garitas y aduanas creadas en la época del virreinato

ADUANA	FECHA DE CREACIÓN
Aduana de la Ciudad de México	1640
Casa Aduana de Campeche	1786
Garita de Buenaventura, Puebla	1790
Garita del Río Tlaxcala	1791
Garita Tula, Hgo.	1794
Aduana Guadalajara	1795
Tiendas y casas aduanas en San Juan de los Lagos	1802
Garita del Hormiguero, Guanajuato, Gto.	1802
Garita del Monte de Singuiluca, Tulancingo, Hidalgo	1803

Fuente: Elaboración propia con datos de Del Valle (2004)

De la lista anterior destacaba la aduana de la Ciudad de México en 1640, la cual se ubicaba en la tercera calle de San Agustín, y conectaba de manera directa con la calzada de San Antonio Abad, por donde llegaban las cargas procedentes de San Juan de Ulúa, Acapulco y otros lugares de abasto para la capital.

De tal forma, y en acuerdo con su estructura administrativa, la aduana debía ser asistida por uno de los diputados-administradores de las alcabalas para que tuviera conocimiento de los bienes que entraban y salían de la ciudad. Además, cada semana debía atender el oficial mayor, u otro oficial de la contaduría de alcabalas, uno de los diputados de ramo y el corregidor de la ciudad. Para cualquier asunto debían estar presentes tres, o al menos dos de los funcionarios mencionados (Del Valle, 2004).

Además de lo anterior, se establecieron las funciones de los oficiales de la aduana. El portero, quien podía portar vara de justicia dentro y fuera de la aduana, debía vigilar las entradas y salidas de mercancía. Por su parte, el llamado vista y guarda mayor debían reconocer los géneros sobre los que había duda y realizar las evaluaciones, junto con los administradores de alcabalas del cabildo. A su vez, éste último debía otorgar fianza, debido a que tenía que responder por las retenciones que fueran efectuadas.

De esta manera, cuando los arrieros y carreteros entraban a la aduana, debían presentar los documentos que se les habían entregado en las aduanas de

Veracruz y Acapulco, donde constaba el registro de los ultramarinos que habían cargado. Así mismo, debían proporcionar nombres de los remitentes de la carga y los consignatarios, y tenían que juramentar sobre las mercancías declaradas y que no habían dejado otras “escondidas ni extraviadas”.

Adicionalmente, para que hubiera mayor vigilancia sobre el flujo de entrada de mercancías y cacao provenientes del sur, se estableció que sólo podrían ingresar a México por la calzada de Mexicaltzingo, la cual continuaba por San Antonio Abad –considerada la “garganta del camino principal correspondiente a la venida de dicho rumbo”-.

Por otro lado, como se trataba de proteger las mercancías de los rayos del sol, las canoas que arribaban a la ciudad de México por el sur, lo hacían en la noche, situación que facilitaba el contrabando. Para abatir este problema se estipuló, en las ordenanzas de la aduana, que sólo se podría entrar al distrito de la ciudad de ocho de la mañana a cinco de la tarde, quedando prohibido hacerlo de noche o madrugada. Como se aprecia la preocupación primordial era tener un control sobre los flujos de mercancías para evitar que los tributos derivados de esta actividad dejaran de pagarse.

3.1.4 Aspectos del sistema tributario bajo el dominio español

De acuerdo con el historiador José Serrano, en el periodo independentista entre 1810 y 1820, las Cortes de Cádiz publicaron el 13 de septiembre de 1813 el

decreto sobre la “contribución directa”, mismo que reglamentaba el principio constitucional de que todo ciudadano, sin excepción, ni privilegio, estaba obligado a contribuir a las cargas del Estado de acuerdo a sus haberes, o propiedades (Serrano, 2003). Esta determinación, que tuvo lugar en España, fue festejada porque, gracias a la misma, el sistema hacendario español iniciaba una nueva etapa en la que la contribución directa ayudaría a que la nueva hacienda pública organizada, ayudaría a desplazar a la estructura tributaria del anterior régimen bonapartista.

De esta manera, el nuevo esquema impulsaba tres principios fundamentales en la tributación ausentes en el viejo esquema: la *generalidad* impositiva, que indicaba que todos los ciudadanos, sin excepción ni privilegio alguno, debían pagar la contribución directa, lo que no sucedía en el régimen anterior, en el cual sí había excepciones. El segundo principio se refería a la *uniformidad* fiscal del imperio, que formalizaba la relación inmediata entre contribuyente y la hacienda pública, y que resultaba en la facultad de los funcionarios hacendarios para cobrar el impuesto a lo largo y ancho del territorio español, a diferencia del antiguo régimen en el que cada corte, diputación, o consejo real, negociaba con la Corona el monto de los impuestos que deberían pagar los súbditos de esos territorios, como lo refiere Serrano (2003). Finalmente, con el impuesto directo se anulaban los “fueros territoriales” y se generaba la uniformidad fiscal en el imperio español.

Por último, el tercer principio se refería a la progresividad tributaria relacionada ésta con el monto de la riqueza de cada uno de los contribuyentes, debiendo

contribuir más quienes tuvieran riquezas mayores, ya que eran ellos quienes se beneficiaban más con las actividades gubernamentales.

Este esquema originado y decretado por las Cortes de Cádiz pronto emigró a la Nueva España, y el impuesto liberal – eje central de esa estructura tributaria –, era, y seguiría siendo hasta 1821, uno de los ingresos de la hacienda pública novohispana. De esta manera podemos apreciar el origen conceptual y práctico de una estructura tributaria de la cual México recibió fuerte influencia.

La reconfiguración tributaria también planteó la necesidad de reestructurar el marco aduanero en el siglo XIX, aspecto que referimos en el siguiente apartado.

3.1.5 La Reorganización aduanera en el siglo XIX

De acuerdo con la Administración General de Aduanas, el primer documento legal del México independiente fue el Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821. En este documento se designaron los puertos habilitados para el comercio exterior –Veracruz, Campeche, Tlacotalpan, Tamiagua, Soto la Marina, Tehuantepec, Mazatlán, Guaymas, San Diego y Monterey⁴–, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos y los vistas; además, se plantearon las bases para la operación del arancel,

⁴ Decreto del 9 de noviembre de 1819, en Dubán y Lozano, 1876-1911: I, 567-587, colección que puede ser consultada en <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>

estableciendo que los géneros, las mercancías de importación prohibida, así como las libres de gravamen, quedaban a criterio de los administradores de las aduanas. También se indicaba la lista de productos, denominada nomenclatura, que agrupaba a los productos en diversas clases que comprendían desde alimentos hasta distintos tipos de papel (Dublan y Lozano, 1876-1911). Los productos que no estaban en la nomenclatura debían ser valuados por el vista con el conocimiento del administrador de la aduana. El criterio utilizado en la valuación era la semejanza con los productos de la nomenclatura. Las nuevas valuaciones debían ser comunicadas por los administradores de las aduanas al gobierno para “determinaciones sucesivas”, lo que permitía la construcción de nuevas nomenclaturas arancelarias.

Por su parte, en aquel año de 1821, la Sección de Aduanas se encontraba adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda. Durante la década de los años treinta en el siglo XIX se comenzó a dar importancia a las aduanas fronterizas, que hasta ese momento no eran mencionadas en las leyes anteriores. La clasificación de las aduanas marítimas y fronterizas se indica en el cuadro 3.3.

Cuadro 3.3 Aduanas marítimas y fronterizas según Decreto del 17 de febrero de 1837

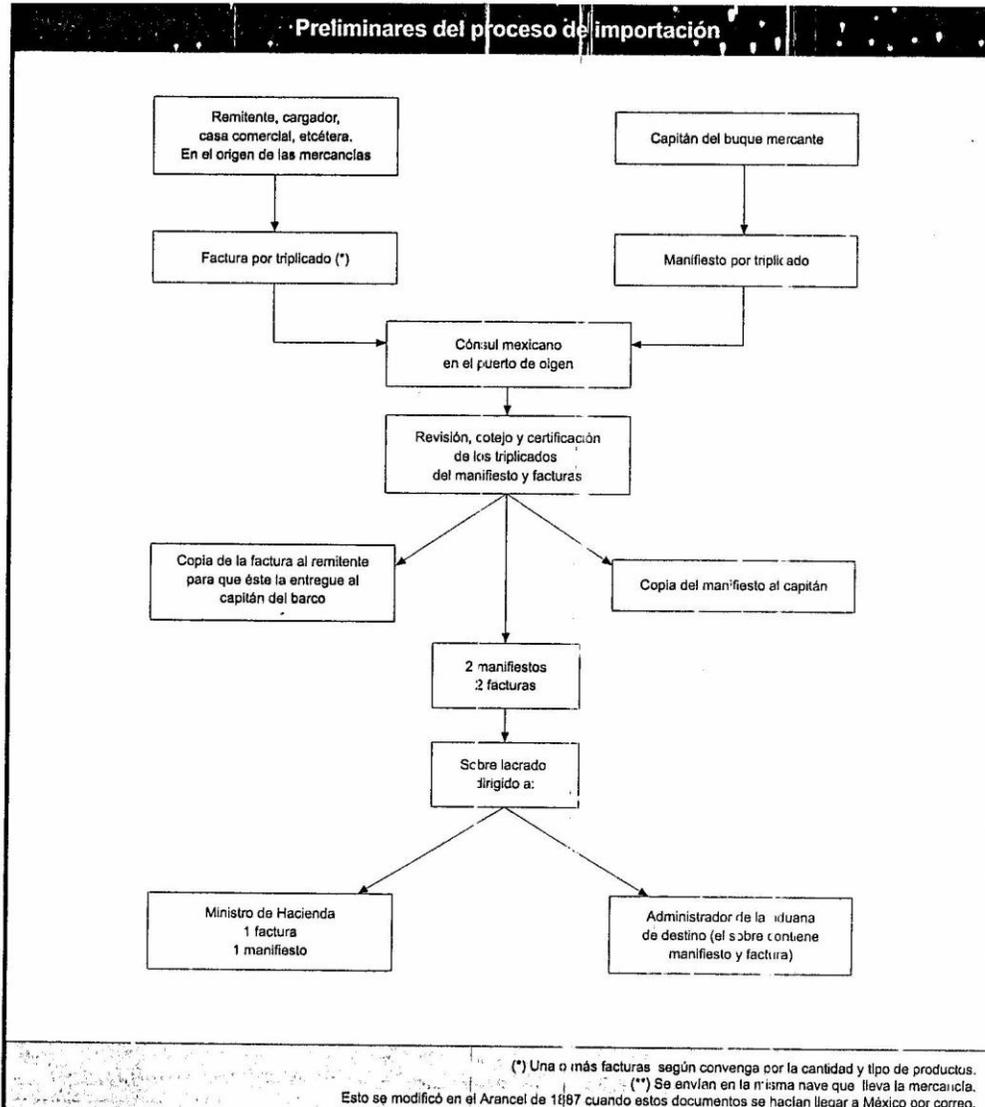
CLASE Y TIPO	SITIOS
Primera clase: aduanas marítimas	Veracruz, Santa Anna de Tamaulipas, Matamoros
Segunda clase: aduanas marítimas	Guaymas, San Blas, Campeche, Tabasco
Tercera clase: aduanas marítimas	Sisal, Monterey
Cuarta clase: puertos de cabotaje	Isla del Carmen, Coatzacoalcos, Alvarado, Tecolutla, Santecompan, Tuxpan, Pueblo Viejo, Soto la Marina, Matagorda, Cópamo, Galveston, Bacalar, Tonalá, Puerto Escondido, Huatulco, Manzanillo, Navachiste, Mazatlán, Altata, Cabo San Lucas, La Paz, Loreto, San Diego, San Francisco.
Quinta clase: aduanas fronterizas con Centroamérica	Comitán, Tonalá
Quinta clase: aduanas fronterizas con Norteamérica	Nacogdoches, Taos, San Carlos, Paso del Norte, San Francisco

Fuente: Dublán y Lozano, (1876-1911) en (Jáuregui, 2004: 122).

El decreto del 17 de febrero de 1837 trató de corregir el problema de la corrupción que aquejaba a las aduanas. También reglamentó algunos aspectos como sistematizar su funcionamiento para que sus funcionarios no actuaran discrecionalmente y no se corrompieran. De esta forma, se determinaban los sueldos de los empleados, sus responsabilidades y el trato que recibirían en caso de incurrir en un delito. Además, se sugiere que, tanto esa legislación como la que se dio en los años cuarenta del siglo XIX, obedeció a la necesidad del gobierno de obtener recursos de una fuente fiscal fácilmente controlable (Jáuregui, 2004).

El arancel de 1837 mostraba de forma muy clara que los administradores de las aduanas tenían un margen bastante amplio para tomar decisiones con relación a la forma en que debía efectuarse el trámite de importación de productos y que se ilustra en los cuatro pasos siguientes.

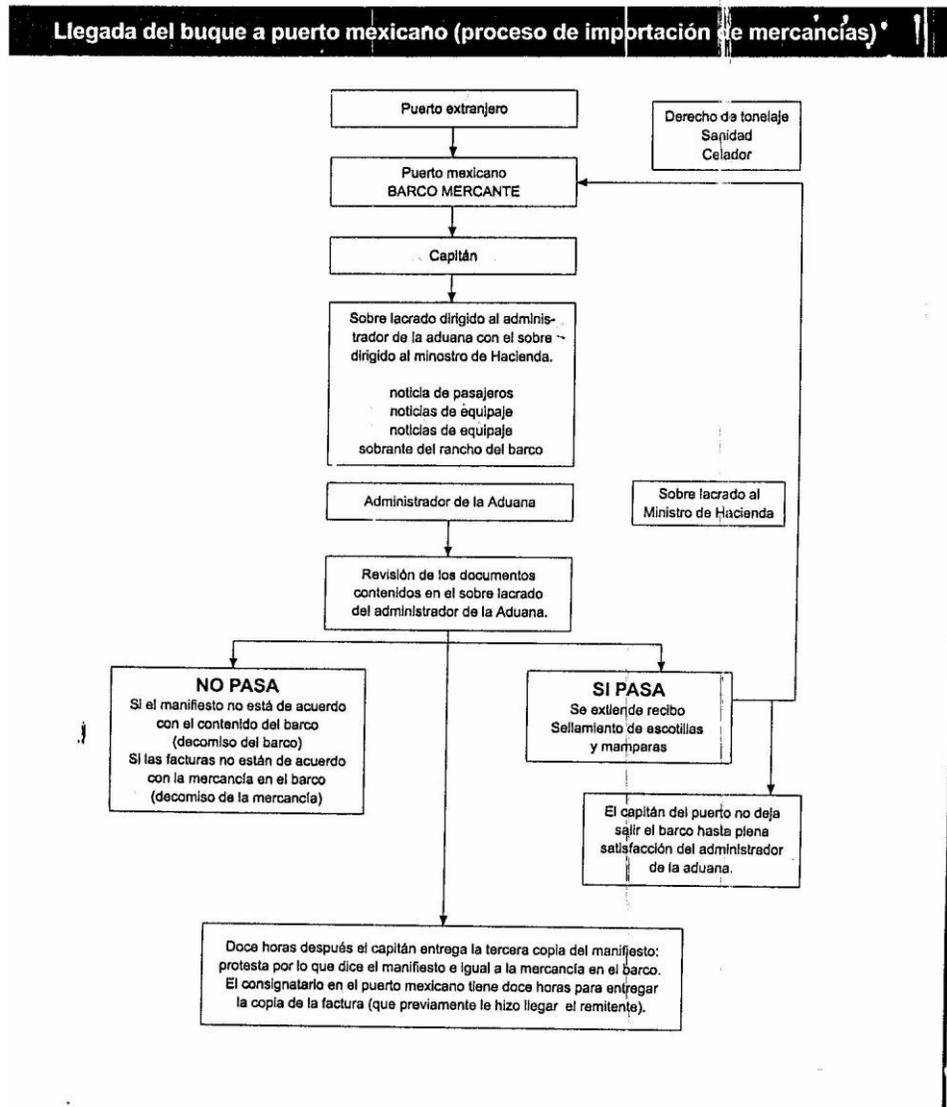
Figura 3.5 Actividades preliminares al proceso de importación



Fuente: Jáuregui (2004: 123)

Este primer paso tenía lugar cuando el barco llegaba al puerto, previo al desembarco el capitán debía tener preparada la documentación que había sido cuidadosamente elaborada por el remitente y avalada por el Cónsul mexicano a fin de que pudiera ser enviada a las autoridades mexicanas y facilitar así su desembarco.

Figura 3.6. Actividades efectuadas a la llegada del buque a puerto mexicano

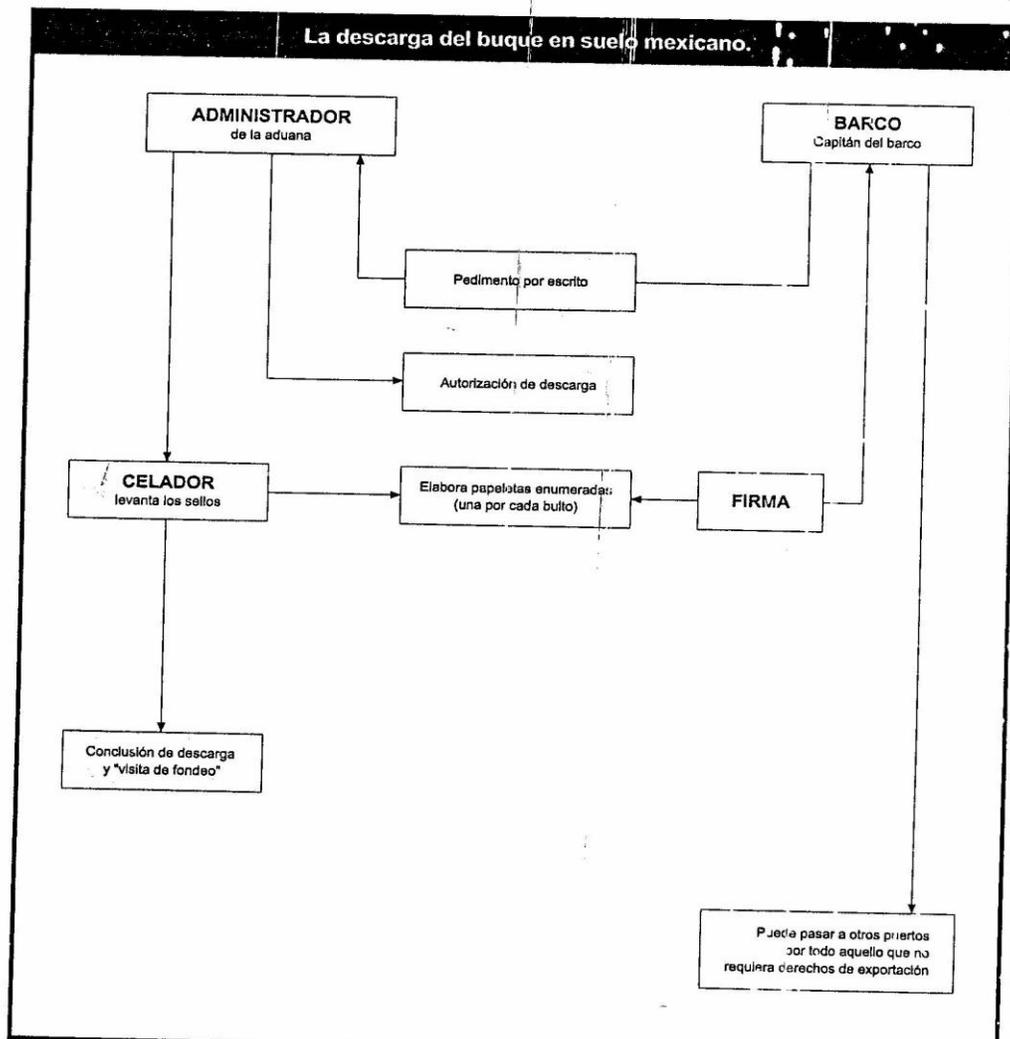


Fuente: Jáuregui (2004: 124)

A la llegada del barco el capitán debía entregar el sobre lacrado dirigido al Administrador de la Aduana, conteniendo información sobre los pasajeros a bordo, su equipaje y artículos de rancho necesarios para el adecuado funcionamiento del

barco, así como otro sobre –dirigido al Ministro de Hacienda- para que tuvieran conocimiento y en todo caso procedieran a efectuar el despacho.

Figura 3.7 Actividades inherentes a la descarga del buque en puerto mexicano

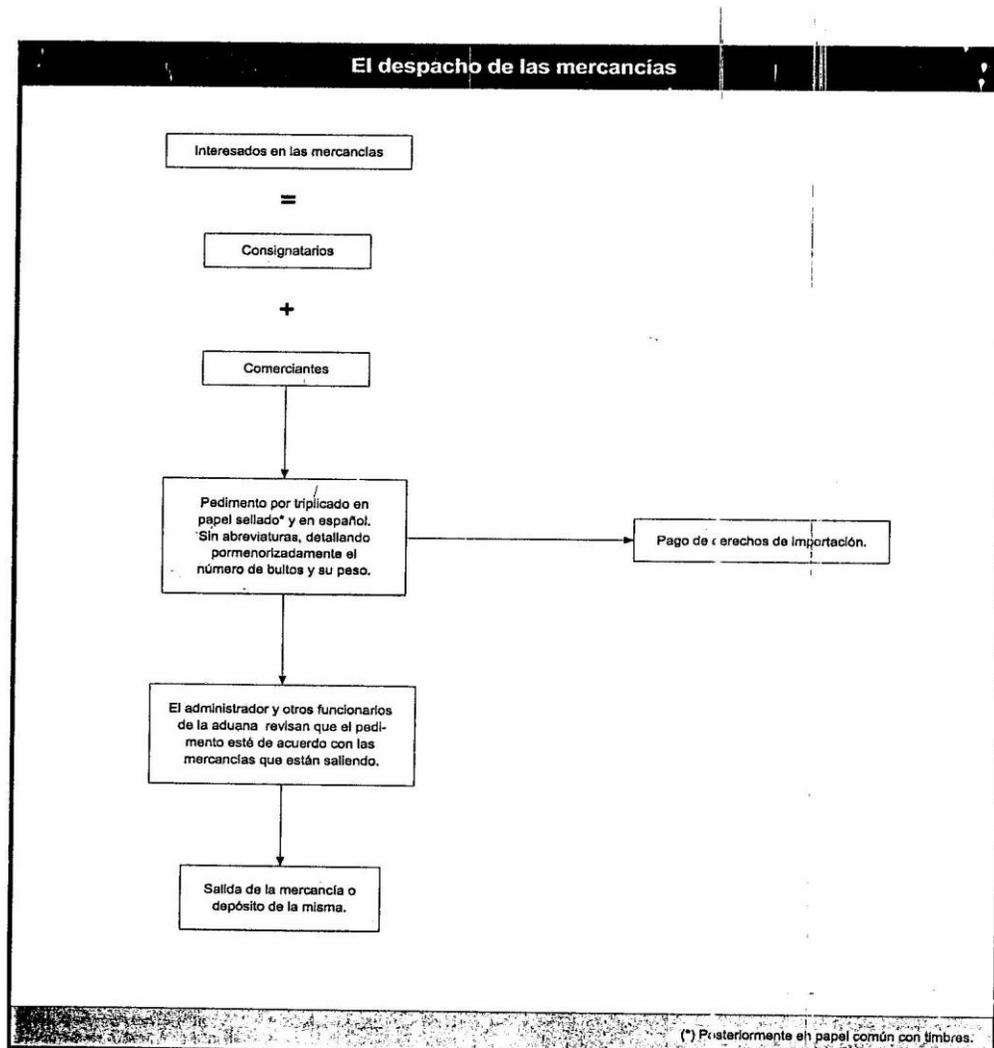


Fuente: Jáuregui (2004: 125)

En el proceso de descarga, el Capitán del barco solicita al Administrador, mediante pedimento, la autorización para desembarcar y efectuar el despacho aduanero; el administrador instruye al Celador para que efectúe el rompimiento de

los sellos y realice el despacho, recabando la firma del Capitán del barco y, posteriormente, autorizarle embarcar las mercancías que debía llevarse en exportación.

Figura 3.8. Actividades efectuadas en el despacho de las mercancías en Aduana



Fuente: Jáuregui (2004: 126)

El proceso del despacho aduanero es muy similar al efectuado en la actualidad, claro con menor tecnología, los contribuyentes debían elaborar por triplicado un

pedimento –para importar o exportar-, en seguida cubrían las contribuciones derivadas sobre todo de la importación, y posteriormente el Administrador y su equipo de funcionarios verificaban el cumplimiento de la normatividad a fin de otorgar la liberalización de la mercancía.

De acuerdo con Jáuregui (2004) es probable que esos procesos administrativos se cumplieran, dependiendo de la honestidad del administrador de la aduana. Pero lo que importaba al gobierno, más que el cumplimiento de lo administrativo, era evitar el fraude al erario. Con este propósito la estrategia de control se llevaba a cabo mediante la promulgación de una mayor reglamentación aduanal que obligaba, entre otras cosas, a los estados de la federación a nombrar “interventores” que vigilaran la actuación de las aduanas marítimas y fronterizas. También, se obligó a los administradores de las aduanas a pagar una fianza que garantizara su honestidad. Además, se solicitó mediante una circular en 1840, que los ayuntamientos de los puertos designaran comisionados “de acreditada probidad y honradez” para que vigilaran las operaciones de la aduana, lo que equivalía a tener vigilantes que cuidaban a otros vigilantes. Como se aprecia el problema de la honestidad era una constante preocupación en la figura del gobierno de cara al proceso de reconfiguración en las aduanas.

Por aquellos tiempos, en el año de 1831, México firmó un tratado de amistad con los Estados Unidos, que fue uno de sus primeros convenios en materia de comercio internacional. Más tarde, en 1879 la jerarquía de las aduanas se muestra

en el cuadro 4 que también refleja la importancia de las mismas en términos de la recaudación fiscal derivada de las operaciones de comercio exterior.

Cuadro 3.4 Situación de las aduanas marítimas y fronterizas a fines de la década de 1870

ADUANA	RECAUDACION ANUAL PROMEDIO (PESOS)
Veracruz	6'000,000
Mazatlán	927,000
Manzanillo	521,000
Tampico	520,000
Matamoros	491,000
Progreso	346,000
Guaymas	303,000
San Blas	189,000
Frontera	180,000
Acapulco	178,000
Campeche	136,000
Presidio del Norte	75,000
La Paz	70,000
Isla del Carmen	53,000
Coatzacoalcos	45,000
Monterrey-Laredo	42,000

Tuxpan	40,000
Piedras Negras	32,000
Paso del Norte	31,000
Bahía de Magdalena	18,000
Tonalá	16,000
Salina Cruz	11,000
Soconusco	9,000
Zapaluta	6,000
Janos	2,000
Altar	2,000
Maruata	0

Fuente: Memoria de hacienda, 1879 (en Jáuregui, 2004: 150)

Como se aprecia en el cuadro anterior es bastante obvia la importancia que tenía –y aún tiene- la aduana de Veracruz, en términos recaudatorios, las siguientes en importancia estaban ubicadas en el Pacífico, mientras que la cuarta era Tampico en el Golfo de México seguida un poco más abajo por Matamoros. Por su parte Progreso, en Yucatán era la más significativa en el sur, indicando su inicio en las exportaciones de productos agrícolas en la región.

Ya hacia finales del siglo, por disposición presidencial, se creó la Aduana de México, en 1884, y se instaló el 8 de mayo en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo. Por último, tres

años después, más específicamente el 1 de marzo de 1887, se expidió una nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas con dos anexos: en el primero apareció en forma separada la tarifa general; el segundo contenía la aplicación de la tarifa. Complementariamente, se vio beneficiado por un proceso de modernización en el que se efectuó el dragado para la construcción de su rompeolas y sus diques que contribuyeron a cerrar la bahía y hacerla más segura para los barcos. La arena se empleó para desecar pantanos y se modernizó urbanísticamente el puerto.

Finalmente, como el trámite aduanal todavía era engorroso, apareció la figura del gestor encargado de realizar los trámites aduanales en lugar del importador o exportador. Este gestor que se convierte en el agente aduanal, era reconocido desde fines del siglo XIX y a partir de ese momento tiene como tarea solventar, de forma legal, los pesados trámites aduanales. La complejidad de las tareas que iban generando en las aduanas dio la pauta para una revisión de la actividad y la reconfiguración del campo aduanero en el siglo XX.

3.1.6 La reorganización aduanera en el siglo XX

En el contexto del siglo XX, de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 1900, se creó la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones, donde igualmente se establecía que tenía a su cargo el despacho de 34 aduanas en el país, así como cuatro zonas de gendarmería fiscal. La creación de este organismo dio una especial importancia a la administración

aduanera en puerto marítimos y localidades fronterizas, así como a la aduana interior ubicada en la Ciudad de México (Herrera, 2004). Para el mes de mayo de 1906, se precisó la categoría de cada una de las 34 aduanas del país, al igual que se especificó la jurisdicción y ubicación geográfica de cada una de ellas. La categoría de las 34 aduanas se estableció con: 3 marítimas y fronterizas, 18 marítimas, y una aduana interior, cuya ubicación en aquel tiempo resultó como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.5 Categorías de Aduanas en 1906

TIPO	UBICACION	ADUANA
Marítima y Fronteriza:	Atlántico /Norte	Chetumal, Yucatán Matamoros, Tamaulipas
	Pacífico /Sur	Soconusco (Tapachula), Chiapas
Marítima:	Atlántico	La Ascensión, Yucatán Progreso, Yucatán Campeche, Campeche Isla del Carmen, Campeche Frontera, Tabasco Coatzacoalcos, Veracruz Tuxpan, Veracruz Tampico, Tamaulipas
	Pacífico	La Paz, Baja California Santa Rosalía, Baja California Guaymas, Sonora Topolobampo, Sinaloa Mazatlán, Sinaloa

		San Blas, territorio de Tepic Manzanillo, Colima Acapulco, Guerrero Puerto Ángel, Oaxaca Tonalá, Chiapas
Fronteriza:	Norte	Camargo, Tamaulipas Mier, Tamaulipas Guerrero, Tamaulipas Laredo, Tamaulipas Ciudad Porfirio Díaz, Coahuila Las Vacas, Coahuila Ciudad Juárez, Chihuahua Agua Prieta, Sonora La Morita, Sonora Nogales, Sonora y Ensenada, Baja California
	Sur	Zapatula (Comitán), Chiapas
Interior:	Interior	Ciudad de México, Distrito Federal

Fuente: Elaboración propia con datos de Herrera (2004: 161)

Para cada una de estas aduanas se delimitó su circunscripción jurisdiccional, lo que permitió posteriormente el establecimiento de secciones aduanales que permitieran una mejor cobertura de las rutas de tránsito del comercio internacional. Adicionalmente, en julio de 1907 se creó la Aduana de México con una sección aduanera de Correos. En este proceso de reorganización el Gobierno Federal invirtió, además, grandes recursos para dotar de instalaciones a las aduanas, tanto en puertos, como en cruces fronterizos, de tal suerte que las aduanas se

volvieron parte importante de la vida económica y mercantil de ciudades como: Veracruz, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Tampico y Nogales.

Sin embargo, En aquel inicio del siglo XX, seguía teniendo mayor importancia el flujo de comercio vía marítima, que el proveniente del cruce fronterizo. Así, la importación se clasificaba en las categorías: consumo, trasbordo, depósito, tránsito y reexportación (Herrera, 2004). El mismo Herrera describe el proceso de descarga que debían seguir los barcos provenientes del extranjero:

“... todo barco que penetraba a las aguas territoriales mexicanas debía hacer una manifiesto de la carga transportada, certificado previamente por un cónsul mexicano en el lugar de procedencia. Ya en el puerto, y una vez efectuada una visita de sanidad, se le declaraba como buque en libre práctica; las operaciones aduanales comenzaban propiamente cuando los funcionarios del resguardo abordaban la embarcación para la visita del fondeo y la formalización de los procedimientos de arribo. Demostradas la legalidad del manifiesto y la identificación, y la identificación de los consignatarios, se procedía a la descarga, respetándose, regularmente el orden de entrada de los barcos, con excepción de los que transportaban correo o los que seguían itinerarios fijos; existía también el mecanismo de descarga extraordinaria por razones apremiantes, pero era necesario pagar a la aduana los costos de sobrevigilancia. Dada la naturaleza inestable de los mares, la ordenanza consideraba también los casos de un arribo forzoso, ante los cuales la fiscalización aduanal era más tolerante, pero siempre velando por los intereses del erario federal. El trasbordo de mercancías era otra de las categorías dentro del cuadro de las operaciones de vigilancia aduanal que

se podían autorizar en un puerto nacional”. (Herrera, 2004: 163)

Podemos darnos cuenta de que era fuerte el esquema de control que se establecía a la llegada de los barcos. Además, debía pagarse derechos por el simple hecho de llegar al puerto, a excepción de que lo hicieran de manera forzosa. El Decreto del 1 de julio de 1898, establecía que los impuestos a pagar eran: el derecho de toneladas, el adicional de toneladas y el de tráfico marítimo interior. El primero se pagaba conforme a la tonelada bruta de arqueo del buque; el segundo se pagaba cuando el barco llegaba a uno de los puertos que habían sido mejorados en su infraestructura como era el caso de Veracruz, Progreso, Frontera e Isla del Carmen. Finalmente, el derecho de tráfico marítimo se pagaba cuando el barco extranjero transportaba mercancías de un puerto a otro del país – lo que ahora se llama tráfico de cabotaje –. Había otros impuestos que debían pagarse mediante el procedimiento de liquidación, como eran: el impuesto de sanidad, el de guarda y almacenaje, de tránsito, y el de practicaaje.

Posteriormente, los trámites aduanales consideraban la identificación de los consignatarios de las mercancías, las declaraciones de pedimentos de las importaciones y la supervisión para su presentación y despacho. De la misma manera, si las mercancías eran depositadas en los almacenes de la aduana para su posterior despacho, se debían pagar derechos de custodia. En todo caso, en el proceso de importación debían confrontarse los manifiestos de importación, la clasificación de las adiciones que tuvieran lugar y el despacho o salida de la

aduana. Así mismo, se contemplaban sanciones para cuando se tratara de suplantar una mercancía declarada, si se presentaban ajustes a los derechos de importación, o a la asimilación – clasificación –, de una mercancía en una determinada fracción arancelaria.

Por otro lado, en las aduanas se debía supervisar el despacho de las importaciones al interior del país – tránsito –, regular y categorizar las importaciones por concepto de equipajes y menajes de pasajeros, así como vigilar el cumplimiento de las franquicias otorgadas a la importación por la vía postal. También, la aduana era responsable de la administración de los almacenes de depósito y los procedimientos de las exportaciones que se hacían por los puertos y cruces fronterizos, sobre todo tratándose de metales preciosos en moneda o pasta. Finalmente, las aduanas eran responsables tanto de sus jurisdicciones y del cabotaje en sus costas, como del seguimiento de los juicios administrativos que se fincaban, como resultado de las irregularidades que se observaban durante los procedimientos aduanales.

En resumen, podemos decir que fue gracias a esta sistematización de los procedimientos aduaneros que se pudo tener un mejor control de los registros referentes a los ingresos fiscales en materia de importaciones, y otros servicios prestados en las aduanas, lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.6 Impuestos al comercio exterior recaudados por las aduanas del país a inicios del siglo XX

IMPUESTOS	1906-1907	1907-1908	1908-1909	1909-1910	1910-1911	1911-1912
Derechos de importación	52,320,280.98	52,157,626.17	38,145,044.74	46,566,669.30	48,424,695.68	42,230,226.09
Derechos de exportación de maderas nacionales	149,246.06	155,886.31	164,782.16	176,761.30	189,056.05	239,611.57
De palo de tinte y moral	12,549.89	14,320.44			29,036.66	20,715.01
De raíz de zacatón	22,021.69	28,163.21	25,293.43	33,923.87	63,915.44	58,150.68
De chicle	43,332.71	45,905.88	52,448.42	36,498.73	983.54	3.38
De guayule	10,031.14	10,831.44	6,618.87	7,816.48		
De henequén	550,151.07	384,851.23				
De ixtle	106,717.92	85,790.93	90,001.08			
De cueros y pieles	157,508.77	133,718.12	175,956.19	219,363.19	183,557.28	177,068.80
Derechos de tránsito	31,287.28	141,131.24	165,248.79	243,775.14	253,118.78	327,364.15
Derechos de tráfico marítimo interior	24,312.01	23,400.95	13,057.15	12,296.72	13,503.35	14,802.09
Derechos de toneladas	154,523.87	158,041.70	131,254.59	142,231.18	145,636.55	142,296.12
Derecho adicional de toneladas	110,285.38	114,984.07	107,777.53	115,405.00	119,381.79	113,092.93
Derechos de carga y descarga	533,133.23	703,031.14	571,238.23	787,974.31	822,248.17	825,327.30
Derechos de carga y almacenaje	666,187.35	65,165.70	50,451.44	40,259.42	5522,167.00	44,244.22
Derechos de practicaje	20,226.82	21,878.80	20,369.61	24,518.97	24,935.00	25,746.52
Derechos de	101,355.28	109,052.68	97,657.83	104,962.04	100,737.60	109,076.19

sanidad						
---------	--	--	--	--	--	--

Fuente: Cosío Villegas en Herrera (2004: 166)

Así mismo, podemos anotar que los ingresos derivados del comercio exterior, sobre todo de las importaciones, eran un tema de interés en el gobierno de Porfirio Díaz. El cuadro anterior alcanza a reflejar una disminución de esos ingresos en el periodo de 1908 -1909, esto como producto de una crisis económica mundial que se vivió en aquel tiempo. Otro evento que contribuyó a redefinir la estructura del sistema aduanero fue el movimiento de la Revolución Mexicana que obligó a la redefinición de la administración del gobierno federal y que se detallan en seguida.

3.1.7 La reestructuración aduanera en el periodo revolucionario

Durante el periodo revolucionario se presentaron varios cambios, los cuales más que ser de estructura, fueron de funcionamiento. Al inicio de la confrontación, la Aduana de Ciudad Juárez fue tomada y sus ingresos puestos al servicio de los rebeldes; además este evento, El 17 de octubre de 1913, se firmó el decreto por el cual se crearon ocho secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, entre las que destaca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos.

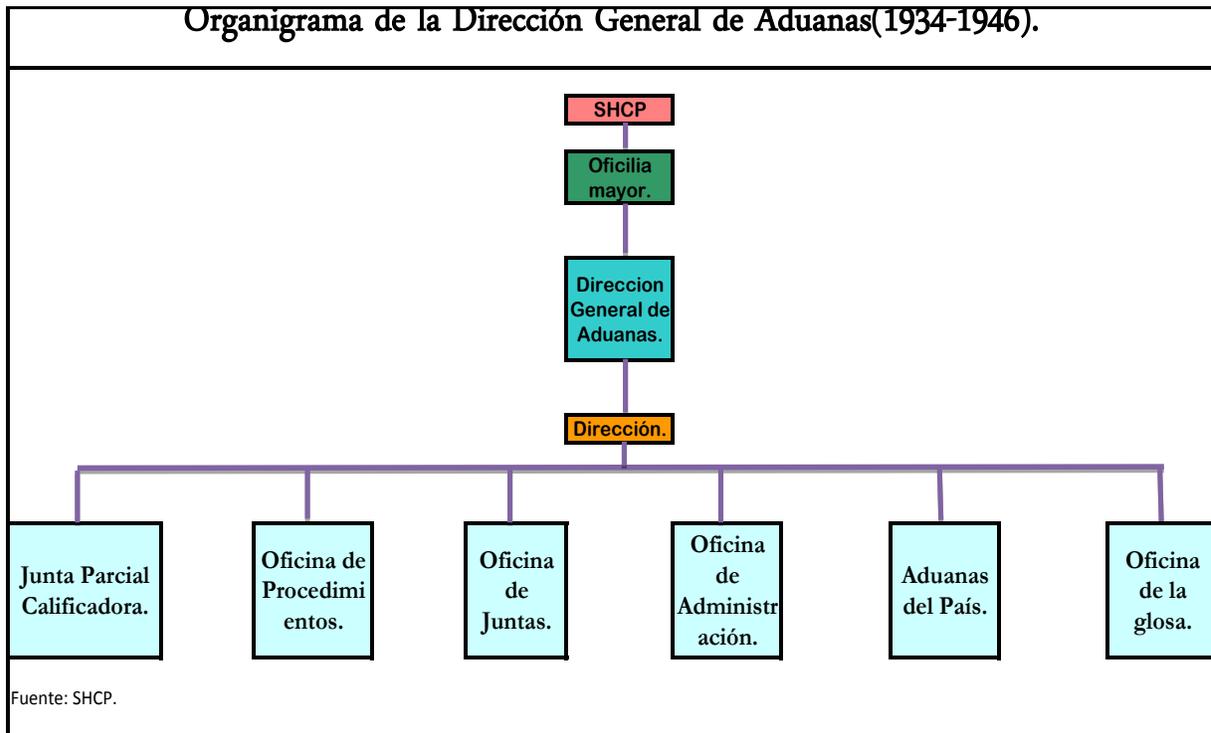
Más tarde, en 1916, se publicó la nueva tarifa de aranceles, en la cual el único producto prohibido era el opio; asimismo, se redujeron los gravámenes a los

artículos de primera necesidad y se aumentaron para los artículos de lujo. Por otra parte, con el movimiento revolucionario algunas secciones aduaneras fueron elevadas de rango, al igual que se modificó la circunscripción territorial de las aduanas restantes. En febrero de 1918, por decreto, se definieron los derechos y obligaciones de los agentes aduanales, ante la necesidad de regular su actuación y dado el crecimiento de operaciones de despacho de mercancías. Así pues, para marzo de ese año ya se tenían 47 aduanas. Más tarde, en 1919 la Dirección General de Aduanas fue degradada al nivel de departamento, y para 1921 nuevamente recibió el rango de dirección. Un cambio relevante en materia aduanera del periodo posrevolucionario fue la creación de los *puertos libres*, una modalidad de excepción fiscal en ciertos puntos del país –tomado de un esquema que se popularizó en su tiempo a nivel internacional-, donde se podría efectuar el depósito de materias primas o mercancías diversas, importadas del exterior libres de impuestos (Herrera, 2004), lo que podríamos considerar un antecedente de la figura del Puerto Interior contemporáneo.

Posteriormente al periodo revolucionario, en abril de 1928, el presidente Calles presentó una iniciativa de ley que sustituiría a la antigua Ordenanza General de Aduanas, así se expidió la nueva Ley Aduanal, la cual intentó en 1929 modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, y junto con ella, se pretendió la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos. La ley entró en vigor el 1 de enero de 1930 y fue complementada en 1931 con un reglamento interior de la Dirección General de Aduanas que fue encabezada por la dirección y subdirección, y contempló las secciones

consultivas, de procedimientos, de juicios y de administración, así como de una junta pericial calificadora, una academia de conocimientos aduanales y el cuerpo de visitadores, además de las propias aduanas y sus secciones aduaneras y las oficinas aduanales de características postales. Para el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas se definió la estructura organizacional de la Dirección General de Aduanas y que se puede apreciar en la figura 3.9.

Figura 3.9 Estructura organizacional de la Dirección general de Aduanas en el gobierno de Lázaro Cárdenas



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008)

En la figura anterior, se aprecian los departamentos que reflejaban las tareas básicas que tenían lugar dentro de la aduana, destacando los departamentos de

procedimientos que tenía la tarea de definir mecanismos que hicieran ágiles las operaciones de despacho en las aduanas, la oficina de glosa por los controles financieros que requería la recaudación, y las aduanas mismas por ser los puntos de ingreso de mercancías con sus consecuentes efectos recaudatorios.

En agosto de 1935, se modificó la Ley Aduanal, donde se incluyó un nuevo régimen jurídico para las actividades de los agentes aduanales, entrando en vigor en 1936 luego de expedirse su Reglamento. Posteriormente, a finales de la década, en febrero de 1939, se fijaron las jurisdicciones de las aduanas con sus respectivas secciones aduaneras.

Cabe hacer notar que anteriormente, el 18 de noviembre de 1931, se habían expedido el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas, y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda cuyo Artículo 3 ubicó a la Dirección de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales.

Algunos años más tarde, en el mes de mayo de 1949, se establecieron las facultades de los Vistas Aduanales, Almacenistas, Interventores y para el Resguardo Aduanal Mexicano, mientras que para 1951, se expidió el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, el cual regulaba a las aduanas del país. Más de treinta años después, en 1982, se expidió una nueva Ley Aduanera con su Reglamento que sustituyó al Código Aduanero de 1951. La nueva Ley, publicada previamente el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología

utilizada internacionalmente; se simplificó la estructura de los recursos administrativos, remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas que utilizaban los programas de importación temporal para exportación (Pitex), y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

En el año de 1985, México firmó el acuerdo de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), entrando en vigor en 1986, y en mayo de 1988, ingresó al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), el cual tiene por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional. Posteriormente, en 1989, la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Resultado de los eventos, ya establecidos, ocurridos en los años anteriores, y mediante el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y abrogaron disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida en unidades administrativas, adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, pero ahora cumpliendo sólo funciones meramente fiscales.

Más tarde, el 25 de enero de 1993, se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas, y se estableció la jurisdicción de 45 aduanas en el país. Eventualmente, en 1994, se separaron de la Resolución que establecía Reglas Fiscales de Carácter General, las Reglas de Comercio Exterior.

Posteriormente, se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996, reformada mediante publicación del 30 de diciembre del mismo año. Los cambios consistieron en la introducción de mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT, así como el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado – inteligente –; e igualmente, se reforzaron los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.

Al año siguiente, y a partir del 1 de julio de 1997, fue creado el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se había publicado antes, el 30 de junio de 1997.

En 1998, nuevamente se reformó la Ley Aduanera, ahora con el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones

no arancelarias y, en general, el fraude aduanero, debido a que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público.

La Ley Aduanera sufre una sus últimas reformas el 30 de diciembre de 2002 y su Reglamento es modificado el 6 de junio de 1996.

Previo a lo anterior, en cuanto al número de aduanas existentes, en el año de 1989, México contaba con 56 aduanas, sin embargo, al año siguiente fueron eliminadas 9, mediante el decreto publicado el 9 de marzo de 1990, debido a que se consideraba que el reducido porcentaje de recaudación y bajo volumen de operaciones no justificaban su existencia. Luego, en octubre de 1991, se incorporó la Aduana de Colombia, mientras que la Aduana Postal se configuró como sección aduanera de la Aduana de México.

Más tarde, el 25 de enero 1993, el número de aduanas se redujo a 45, debido a que las aduanas de León, Gto., y San Luis Potosí, S.L.P. se convirtieron en secciones aduaneras de las aduanas de Querétaro y Aguascalientes respectivamente. Sin embargo, por otro lado, en agosto de 1993, se creó la Aduana de Altamira. En este mismo campo de acciones, el 11 de septiembre de 1996, se publicó una nueva versión del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual fue creada la aduana de Ciudad Camargo, ubicada en la misma ciudad para totalizar, en ese momento, 47 aduanas, cuyas atribuciones estaban establecidas en el artículo 96 de dicho Reglamento.

Tiempo más tarde, el 30 de junio de 1997, el Reglamento Interior de la SHCP fue reformado, y mediante dicha reforma, se efectuaron cambios a la estructura básica de la Secretaría, entre los cuales se encontraron la desconcentración de la Subsecretaría de Ingresos, para así conformar el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Como resultado de esto, se publicó, en la misma fecha, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, dándosele carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el cual se conservaba la estructura de la Administración General de Aduanas a nivel central, regional y de aduanas.

Posteriormente, en diciembre de 1999, se abrogó el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, entrando en vigor uno nuevo que contemplaba una nueva estructura del Servicio de Administración Tributaria a nivel central, regional y local, lo que permitió la creación de Delegaciones Estatales. Además, también se señalaba, en el citado Reglamento, que las Aduanas deberían aplicar la política, los programas, los sistemas, los procedimientos y métodos de trabajo establecidos por la Administración General de Aduanas; de la misma forma, se facultaba al Presidente del Servicio de Administración Tributaria a establecer, o suprimir, las secciones aduaneras que correspondieran, facultad que anteriormente descansaba en el SHCP.

Más adelante, el 22 de marzo de 2001, además de abrogarse el Reglamento de Administración tributaria de diciembre de 1999, el cual modificaba la estructura del

SAT a niveles de Administraciones Generales y Locales para crear mejores tramos de control, también se creaba la Aduana de Dos Bocas, con sede en el municipio de Paraíso, Tabasco. En años más recientes, el 12 de mayo de 2006, se creó la Aduana de Guanajuato, mediante una publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, a partir del año 2000, se han presentado modificaciones, principalmente en lo referente al manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como el ingreso o extracción de mercancías por vía postal, el reconocimiento aduanero de mercancías, la valoración aduanera, la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras.

Por su parte, de acuerdo a información de la AGA, ante la mayor apertura comercial emprendida en la década pasada, se pretende ahora prestar el servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se estableció contacto con las cámaras industriales, para así conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. Del mismo modo, con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado en los reconocimientos – semáforo fiscal –. Igualmente, se señala que se ha delegado la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la

autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, con la finalidad de reducir la discrecionalidad de los empleados en la aduana.

De igual forma, la AGA indica que se ha instalado equipo de alta tecnología en todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Por otra parte, también señala que los sistemas de control – vídeos, aforos y rayos X – son continuamente renovados. Finalmente, se indica que con el rediseño del área de aduanas se está agilizando la revisión de los flujos de pasajeros en los aeropuertos internacionales. Empero, sigue habiendo dudas con relación al desempeño de los funcionarios aduaneros quienes en no pocas veces deben lidiar con el adjetivo de corruptos.

3.1.8 El Contrabando y la corrupción, un problema de las aduanas

Para comprender la importancia que este tema tiene para las aduanas, baste citar un pasaje descrito por Jáuregui sobre lo narrado por el capitán de un barco acercándose al puerto de Veracruz:

“Desde la proa de un buque mercante, su capitán divisa la peligrosa rada del puerto de Veracruz, precisa “boca y garganta” de lo que hacia pocos años era la joya más preciada del imperio más rico de la cristiandad. Corre cualquier de las primeras décadas del México independiente y el capitán del barco sabe que en las circunstancias de la nación que apenas nace, el cargamento deberá

enfrentar, además de los peligros de la llegada a puerto, las dificultades de la aduana, la corrupción de sus funcionarios, un territorio geográfico difícil y políticamente accidentado, y una serie de aduanas internas que repiten, en menor escala pero con igual molestia, el vía crucis de la burocracia, la corrupción y los obstáculos al comercio". (Jáuregui, 2004: 111)

Este pasaje permite apreciar cómo el problema de la corrupción era percibido en el siglo XIX, pero en este trabajo ya se ha planteado que el tema estaba presente desde varios siglos antes, y aún en el presente no está ajeno a las percepciones actuales, pese a que los actores que intervienen en las aduanas cuidan bien la manera de referirse a él.

Para los tiempos actuales, uno de nuestros entrevistados nos comentó que había habido testimonios de algunos directivos de empresas privadas quienes indicaban que la primera Aduana Interior de León, Gto., desapareció a principios de los noventa, debido a que había una fuerte corrupción, y que, el tener aduanas interiores, la propiciaba aún más, sumada a la ya existente en las aduanas de puertos, aeropuertos y fronteras. El funcionario entrevistado señalaba que habían sido diversos los comentarios, tanto de los oficiales que hablaban de un cierre porque no justificaba el número de operaciones – se decía que era muy bajo –, como los comentarios extraoficiales manejados en el sector privado que indicaban

que la corrupción imperante se tradujo, al paso del tiempo, en un menor número de operaciones.

El tema de la corrupción en la campo aduanero no es nuevo, y seguirá siendo uno de los elementos que mantenga las dudas sobre el funcionamiento de las aduanas. Con todo, volviendo un poco al pasado, es necesario reconocer la importancia que las aduanas han tenido para México gracias a que, desde un principio, eran la puerta de contacto con el mundo a través de los diversos productos que llegaban y que contribuyeron a cambiar muchos aspectos de la vida cultural del país, y a la económica, por supuesto.

En el siguiente apartado, describiremos la composición actual del sistema aduanero, así como los aspectos necesarios en materia de política económica que dieron lugar al surgimiento del Puerto Interior de Guanajuato, que, como se dijo al principio de este capítulo complementa a la figura de la Aduana de Guanajuato.

3.2 El campo organizacional aduanero y la planificación gubernamental que da origen al Puerto Interior de Guanajuato (PI)

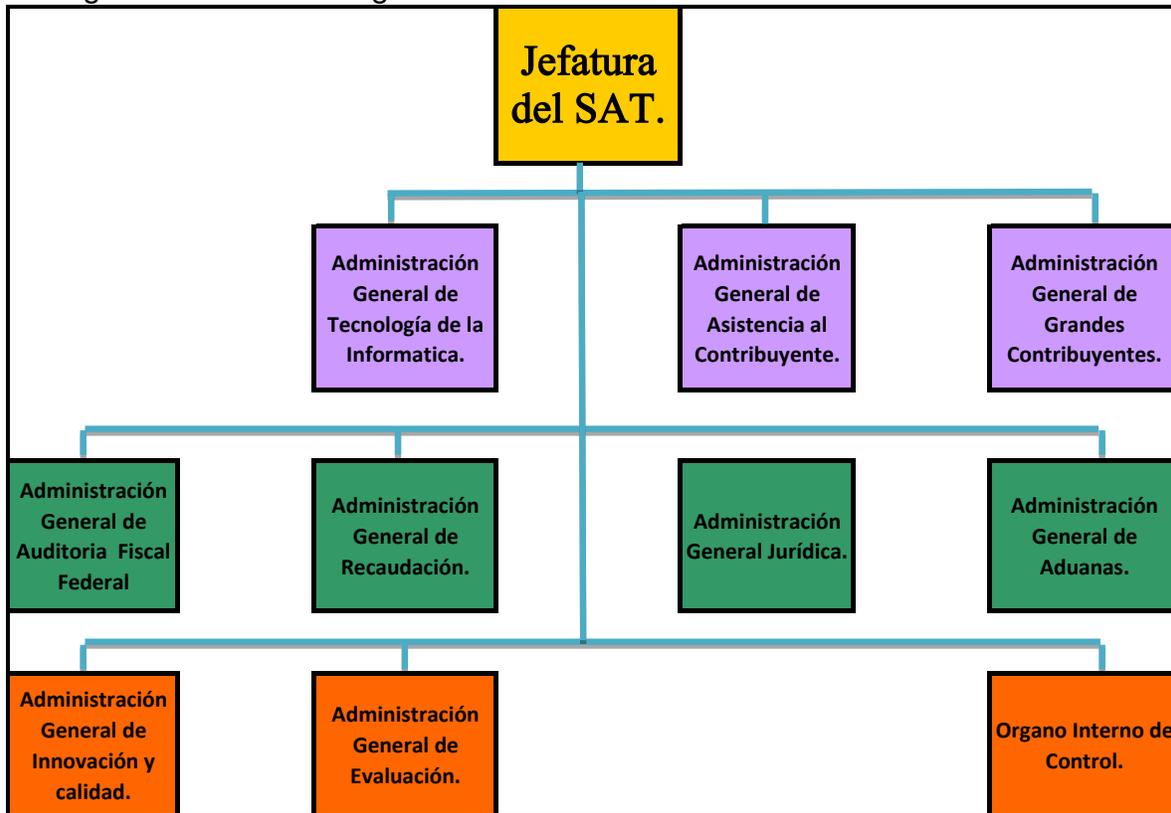
Estos dos temas se plantean de manera conjunta en este apartado debido a que la esfera de competencia de un Puerto Interior está fuertemente ligada en materia legal a las autoridades aduaneras dado que conlleva el ingreso de mercancías francas, es decir, en condiciones de preferencias fiscales que implica una supervisión cercana de las autoridades aduaneras. Por otro lado, como también se ha señalado, el Puerto Interior es un proyecto que en el fondo conlleva la

estrategia de propiciar un mayor movimiento de operaciones para la Aduana de Guanajuato, es decir son proyectos complementarios. A continuación desarrollamos más a detalle estas ideas.

3.2.1 El campo organizacional aduanero: La Administración General de Aduanas (AGA) y su relación con las aduanas

Comenzaremos planteando que la Administración General de Aduanas (AGA) es un organismo que depende del Servicio de Administración Tributaria (SAT). El SAT (ver figura 3.10), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que aplica la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; también se encarga de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y de generar, y proporcionar, la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. Se aprecia, pues, que el SAT tiene a su cargo, entre otras funciones, la de dirigir los servicios aduanales y de inspección de México a través de la AGA.

Fig. 3.10 Estructura organizacional del Sistema de Administración Tributaria



Fuente: Administración General de Aduanas (2006)

Por su parte, la función primordial de la AGA es fiscalizar, vigilar y controlar los flujos de mercancías, sus medios de ser transportadas a través de los distintos tráficos, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como otras secretarías, hayan expedido en materia de comercio exterior. También coadyuva a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios. Como se puede apreciar, la importancia de la AGA es fundamental en la vigilancia de la política exterior, en lo relativo a los flujos de importación y

exportación efectuados por los diferentes medios y tráficos; y esta relevancia no sólo es en el ámbito productivo, sino también en materia de seguridad, salud pública y ambiental.

3.2.2 La Administración General de Aduanas como organización y su vínculo con las aduanas

La AGA es una organización compleja y hasta cierto punto cerrada en cuanto al flujo de información, que aplica la legislación en materia aduanera, desarrollando todos los sistemas, procesos y políticas que las distintas aduanas deben implementar para su funcionalidad, para dar cumplimiento a las ordenamientos fiscales, o aduaneros, y a los acuerdos y convenios internacionales sobre la materia que celebre nuestro país a nivel bilateral o multilateral, ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional, esta conformada por diversos departamentos que se indican en seguida.

Estructura orgánica de la Administración General de Aduanas

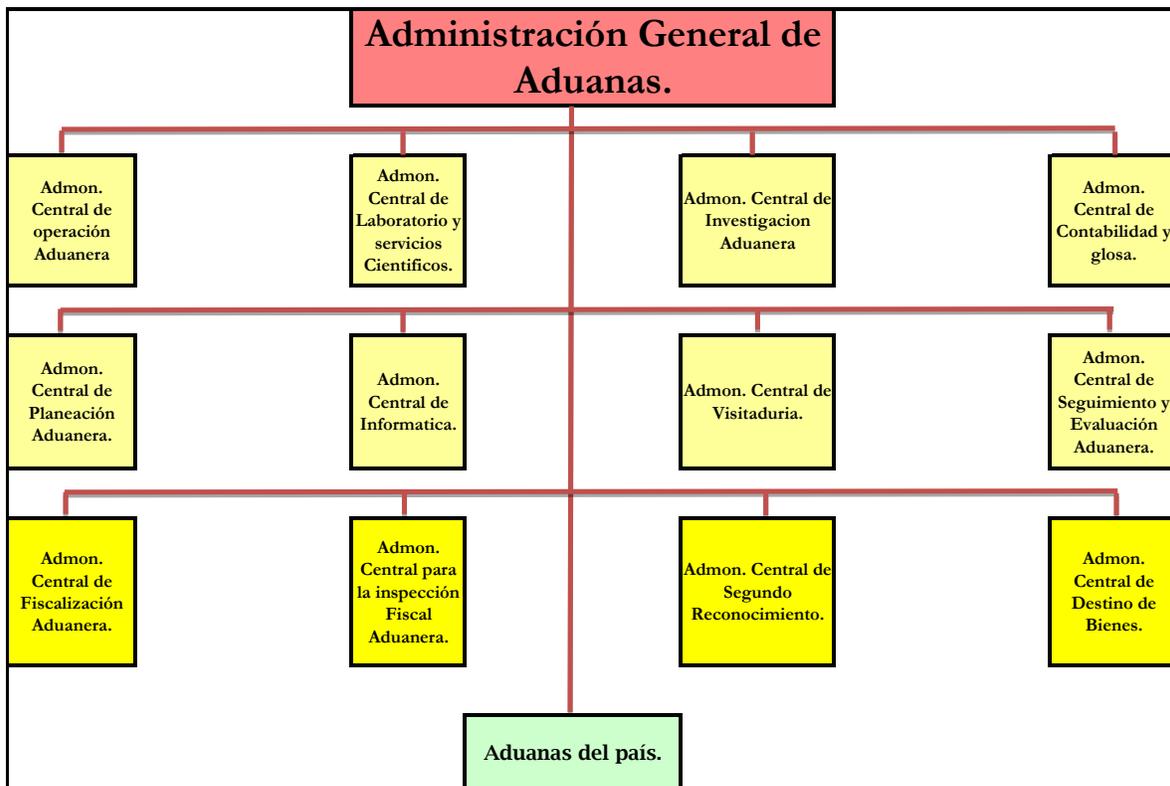
La estructura organizacional de la AGA se encuentra integrada por las siguientes Administraciones Centrales:

- Regulación del Despacho Aduanero.
- Laboratorio y Servicios Científicos.

- Investigación Aduanera.
- Contabilidad y Glosa.
- Planeación Aduanera.
- Informática.
- Fiscalización Aduanera.
- Visitaduría.
- Seguimiento y Evaluación Aduanera.
- Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

Esta estructura se aprecia en la figura 3.11

Figura 3.11. Estructura organizacional de la Administración General de Aduanas



Fuente: Administración General de Aduanas (2006)

De esta estructura sólo señalaremos las áreas mas representativas que se vinculan más cercanamente con la aduanas.

Administrador General de Aduanas. Se le considera la autoridad competente que regula el despacho aduanero, los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria.

Administración Central de Operación Aduanera. Su finalidad es llevar a cabo la supervisión del desarrollo de las operaciones de comercio exterior realizadas dentro de la circunscripción de la Aduana, a fin de comprobar su cabal cumplimiento en el ámbito fiscal y de acuerdo con la Ley Aduanera y las disposiciones legales vigentes.

Administración Central de Informática. Dirige el sistema de control y mantenimiento del equipo de cómputo y radiocomunicación, así como los programas informáticos que hacen funcional al sistema aduanero.

Administración Central de Contabilidad y Glosa. Le compete dirigir los registros contables de los ingresos y movimientos de fondos derivados de las operaciones de comercio exterior realizadas por las aduanas, y vigilar la integración global de la cuenta comprobada contable y documental.

Estas son algunas de las áreas que integran a la AGA y que están más vinculadas con el funcionamiento de las aduanas, sobre todo las interiores que es el caso que nos interesa. Otros aspectos más específicos de algunas de estas funciones en las aduanas se retomarán más adelante en este capítulo, por lo pronto haremos un análisis que nos permita dimensionar la importancia que tienen las aduanas en la actualidad.

3.2.3 Las aduanas y su importancia para México

A raíz de la incorporación de México al fenómeno global, su comercio exterior se ha intensificado en los últimos 20 años. Consecuentemente, la figura de las aduanas como organizaciones que formalizan la entrada o salida legal de mercancías juega un rol estratégico para dar soporte a esa actividad que ha contribuido al crecimiento económico del país. Esto ha dado la pauta para revisar los diversos aspectos que nos permiten conocer lo que son las aduanas, cómo

funcionan, cómo se clasifican y de qué manera, desde el punto de vista organizacional, conviene analizar su problemática para que respondan a los tiempos actuales de modernización que se demandan a las organizaciones –sin importar si son públicas o privadas –.

La esfera de acción de la Aduana como organización

Para entender el ámbito de operación de una aduana tenemos que hacer una referencia al derecho aduanero, esto debido al tipo de función que tiene la aduana como organización. El derecho aduanero es el que establece las reglas para el funcionamiento de las aduanas. En este sentido, Máximo Carvajal cita a Fernández, quien plantea primero que el derecho aduanero fija las normas legales y reglamentarias que determinan el régimen fiscal al cual deben someterse los importadores, exportadores, agentes marítimos, despachantes de aduanas y, en general, quienes realicen operaciones con mercaderías a través de las fronteras de la república, por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales (Fernández en Carvajal, 1995).

Una segunda cita de aquel autor a Mario di Lorenzo, señala que el derecho aduanero se refiere a las normas que disciplinan y condicionan el paso de las cosas por las aguas jurisdiccionales y a través de las fronteras, así como su depósito en el territorio del Estado, en relación con su procedencia – extranjera o nacional –, con el destino aduanero que los propietarios declaran para tales cosas,

con las obligaciones, limitaciones y controles impuestos por la tutela de los diferentes intereses públicos.

Una tercera cita de Máximo Carvajal es a Ricardo Basaldúa, quien señala que el derecho aduanero está delineado por el conjunto de normas atinentes a la importación y exportación de mercaderías, cuya aplicación se encomienda a la aduana, para lo cual se regula su estructura y sus funciones; se determinan los regímenes a las cuales debe someterse la mercadería que se importa o exporta y se establecen diversas norma referidas a los tributos aduaneros, a los ilícitos aduaneros y a los procedimientos y recursos ante las aduanas (Basaldúa en Carvajal, 1995).

Como se puede apreciar con estas tres referencias, nos damos cuenta que el campo de acción de las aduanas está determinado por una serie de reglas que abarcan no sólo la parte logística referente a las mercancías que ingresan o salen del país, sino que incluye también las operaciones internas de esas organizaciones, tanto en lo funcional por la relación que se da con los particulares – importadores o exportadores –, como con otras entidades del Estado que también efectúan procesos de importación y que requieren liberar las mercancías, como en lo organizacional ya que se está regulando su estructura.

3.2.3.1 La Aduana como organización que responde a las necesidades de adaptación del país al entorno internacional

La Ley Aduanera y su Reglamento no establecen una definición puntual de aduana. En su artículo 10, la Ley Aduanera (LA) señala simplemente que la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, trasbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Por su parte el Reglamento de la Ley Aduanera (RLA) señala en su artículo 7 que los lugares autorizados para realizar la entrada a territorio nacional, o la salida del mismo de mercancías, son las aduanas, las secciones aduaneras, aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales. Sin embargo, otros autores abordan el tema dentro del campo del Derecho Aduanero y presentan varias definiciones de aduana.

Carvajal refiere a Rafael Bielsa, quien a su vez define la aduana como el órgano de la Administración Pública que tiene por principal objeto percibir los derechos fiscales de importación y exportación, y hacer cumplir las disposiciones prohibitivas y de reglamentación del comercio internacional (Bielsa en Carvajal, 1995). Carvajal define la aduana como las actividades o funciones – fiscal, económica, social, de higiene, de vigilancia, financiera e internacional – del Estado, relacionadas con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al, o del, territorio aduanero.

Cuadro 3.7. Funciones del Estado a través de las Aduanas

ACTIVIDAD O FUNCIÓN	SIGNIFICADO
Fiscal	Recaudación de impuestos
Económica	Protección nacional y de fomento
Social	Efectos positivos en zonas del país y actividades sociales
Higiene	Reducción de riesgos de salud humana, animal y vegetal
Vigilancia	Cumplimiento de normas aduaneras
Financiera	Equilibrio de la balanza de pagos
Internacional	La integración económica del país

Fuente: derivado de Carvajal (1995)

Como se aprecia en el cuadro, las funciones señaladas tienen que ver con la recaudación de impuestos derivados del comercio exterior por parte del Estado para obtener ingresos y cumplir sus fines – función fiscal –. También la función es económica porque, a través de la actividad aduanera, el Estado protege la industria, el comercio y la actividad agrícola nacional, o bien, para promover la industria doméstica por medio de la devolución de impuestos, impuestos bajos o extensiones para la importación de mercancías que fomenten la industria nacional, el desarrollo portuario, entre otros, que contribuyen a la generación del empleo como se puede apreciar a través de la industria maquiladora.

La función social del Estado a través de la aduana se aprecia en la creación de zonas libres, puertos libres que contribuyen a una mejor redistribución de la población, así como las franquicias que se otorgan a los residentes de esas zonas

para que efectúen la importación de ciertos artículos; o bien, la importación exenta de impuestos para fines culturales, de enseñanza, investigación o servicio social.

La función de higiene pública se da al impedir la entrada de productos diversos nocivos para la salud, que estén infectados, adulterados o que contengan plagas que pongan en riesgo la salud humana, o puedan afectar a la flora y fauna doméstica.

Por otra parte, La actividad de vigilancia se da a través de un cuerpo de tipo militar llamado “Policía Fiscal”, que tiene la responsabilidad de hacer cumplir las disposiciones señaladas, o prevenir y combatir las violaciones a las normas aduaneras.

Además de lo anterior, la actividad financiera se orienta a lograr el equilibrio de la balanza de pagos, concretamente a través del seguimiento del comportamiento de la balanza comercial que refleja tanto los ingresos del país por exportaciones, como las necesidades de aplicación de recursos por la importación de productos necesarios para el funcionamiento de la industria y los mercados. Finalmente, la actividad internacional se refiere a la integración del país a la comunidad internacional

Por otro lado, la Administración General de Aduanas define la aduana como la oficina del gobierno encargada de la cobranza de los derechos que percibe el Fisco por la exportación o importación de mercancías; son los lugares autorizados para la entrada o la salida del territorio nacional de mercancías y de los medios en

que se transportan o conducen. Esta definición hace eco de lo señalado en el artículo 10 de la LA y artículo 7 del RLA, citados anteriormente

Por su parte, según la AGA, las aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas. Estas organizaciones están ubicadas estratégicamente y su número en el país asciende a 49, distribuidas a lo largo y ancho de la República Mexicana. Las aduanas también presentan diversas modalidades que referiremos a continuación.

3.2.3.2 La Tipología de las Aduanas como organización

La Administración General de Aduanas (AGA) maneja la clasificación de las aduanas basada en dos enfoques: uno, orientado tanto al volumen de operaciones como al de recaudación; y dos, por el punto geográfico – límite territorial –, en el que se ubican las aduanas. Así, se ordenan en Aduanas Tipo 1 y Tipo 2 – este punto se retomará más adelante cuando se analice su estructura organizacional –, como se indica a continuación para las aduanas existentes.

Cuadro 3.8. Clasificación de las Aduanas en México

TIPO	ADUANA
1	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Ciudad Juárez, Ciudad Reynosa, Matamoros, Mexicali, México, Nogales, Nuevo Laredo, Tijuana, Veracruz, Manzanillo, Colombia y Guadalajara –las tres últimas se sugieren incluirlas en este grupo, con base en sus volúmenes de

	operación y recaudación-.
2	Acapulco, Agua Prieta, Aguascalientes, Altamira, Cancún, Ciudad Acuña, Ciudad Camargo, Ciudad del Carmen, Ciudad Hidalgo, Chihuahua, Coatzacoalcos, Dos Bocas, Ensenada, Guanajuato, Guaymas, La Paz, Lázaro Cárdenas, Mazatlán, Miguel Alemán, Monterrey, Naco, Ojinaga, Piedras Negras, Progreso, Puebla, Puerto Palomas, Querétaro, Salina Cruz, San Luis Río Colorado, Sonoyta, Subteniente López, Tampico, Tecate, Toluca, Torreón y Tuxpan.

Fuente: elaboración propia con datos de la AGA (2007)

Esta clasificación de la AGA obedece a los volúmenes de recaudación y de operaciones efectuadas.

Otra forma muy conocida de clasificarlas obedece a su ubicación geográfica y al tipo de tráfico que atienden; tradicionalmente se les conoce como fronterizas, marítimas, aeroportuarias e interiores. Están se aprecia en el cuadro 3.11.

Cuadro. 3.9 Caracterización de las Aduanas por su ubicación

TIPO DE ADUANA	NÚMERO	ADUANAS	CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS
Fronterizas	21	Mexicali, Tecate, Tijuana, San Luís Río Colorado, Sonoyta, Naco, Nogales, Agua Prieta, Puerto Palomas, Ciudad Juárez, Ojinaga, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Colombia, Nuevo Laredo, Ciudad Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Ciudad Reynosa, Matamoros, Subteniente López, Ciudad Hidalgo.	<ul style="list-style-type: none"> • Cubren una extensión geográfica de 3,152 kilómetros de frontera. • Abarcan seis estados del país. • Son las de mayor flujo de mercancías (69% del flujo comercial total del país en 2004). • Nuevo Laredo es la más importante de América Latina, recaudó en 2004 37 mil 729 millones de pesos. • Tijuana atiende el cruce vehicular más grande del mundo para una frontera con un total de vehículos 24.3 millones anuales. • Ciudad Juárez, el 85% de operaciones despachadas corresponde al sector maquilador.
Marítima	17	Ensenada, La Paz, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Acapulco, Salina Cruz, Can Cún, Puerto Progreso, Ciudad del Carmen, Dos Bocas, Coatzacoalcos, Veracruz, Tuxpan, Tampico, Altamira.	<ul style="list-style-type: none"> • Cobran mayor importancia por la apertura hacia Europa, China y Japón (8.63% del Comercio exterior). • Recaudaron en 2004 51 mil 027.6 millones de pesos (30.30% del total nacional). • Veracruz, Manzanillo, Altamira, Tampico y Lázaro Cárdenas son las más importantes en recaudación (93.36% en 2004) por las aduanas marítimas. • En estas aduanas conviven distintos actores: gobiernos federal y estatal, y sector privado conforman las API que desarrollan la logística complementaria a la función aduanera (en 2004 3 terminales marítimas manejaron el 72% de la carga comercial que se introdujo al país, es decir casi 43 millones de toneladas de carga). • Manzanillo es el punto de ingreso de las mercancías provenientes de Asia que representan casi el 76% del total de esta aduana. • Tampico en una importante entrada de materias primas al país y facilita la exportación de aceite crudo de petróleo. • Altamira se creó para apoyar a Tampico en el despacho de mercancías, agilizando las operaciones aduaneras; cuenta con el Complejo industrial Portuario más grande del país que además de ser un centro de manufactura, distribuye a otros mercados del

El Puerto Interior y la implementación de la Aduana de Guanajuato

			<p>mundo a costos competitivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lázaro Cárdenas ocupa el tercer lugar en carga comercial (23%, movilizando más de 13 millones de toneladas de mercancías sin incluir productos petroleros). Se prevé que forme parte de los polos de desarrollo más importantes a corto plazo.
Interiores	7	Chihuahua, Torreón, Aguascalientes, Querétaro, Toluca, Puebla, Pantaco, Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Optimizan tiempos y recursos a través del despacho aduanero. • En 2004 representaron el 12.57% del flujo comercial de importación y exportación *. • Aligeran el trabajo y tiempo a las aduanas de entrada (marítimas o fronteras). Además, les ahorran espacio físico.
Aeroportuarias	3	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), Monterrey, Guadalajara.	<ul style="list-style-type: none"> • Se ubican en aeropuertos internacionales. • Atienden tanto a pasajeros internacionales como movimientos de carga y paquetería, atendiendo a velocidad de traslado y seguridad. • Por los costos y limitantes de volumen del tráfico aéreo han logrado una buena aceptación en prácticas administrativas como el Just in Time. • La agilidad en tiempos de despacho les permite ser una alternativa adecuada para artículos dependientes de la moda y tecnología que deben llegar oportunamente a los mercados. • AICM es la más importante de este tipo en el país, desplaza alrededor de 23 millones de pasajeros al año y mas de 371 mil toneladas de carga. • Presenta una mayor diversificación en el origen de los productos importados a diferencia de otras aduanas.

Fuente: Elaboración propia con información de la AGA, (2008)

Aduanas Marítimas.

Como su nombre lo indica, estas aduanas se ubican en puertos marítimos, cubriendo la salida tanto al Océano Pacífico como al Océano Atlántico y se orientan, en gran medida, a realizar operaciones de mercancías a granel, maquinaria pesada y de vehículos. Entre las más importantes están las de Veracruz, Manzanillo, Tampico, Altamira y Lázaro Cárdenas. Este tipo de aduanas cada vez cobra mayor importancia, dados los acuerdos que México ha firmado en los últimos años con Europa y Japón, así como el crecimiento del comercio con China. Su jurisdicción alcanza a cubrir las playas, la zona federal marítima terrestre, las aguas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva, situada frente al litoral.

Aduanas Fronterizas.

Están localizadas principalmente en el norte del país cubriendo una franja geográfica de 3 mil 152 kilómetros a lo largo de seis estados, mientras que en la frontera sur existen solamente dos cubriendo Guatemala y Belice. Éstas son las de mayor flujo en el tráfico terrestre de mercancías y de mayor afluencia de pasajeros. Se considera a este tipo de aduanas como el más importante – sobre todo en la zona norte –, por el volumen de intercambio comercial que tiene México con los Estados Unidos de Norteamérica. Las operaciones que se atienden son de importación y exportación de todo tipo, definitivas y temporales, y son puerta de entrada para las mercancías en tránsito interno e internacional, como ejemplo

tenemos las de Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Nogales, Tijuana y Matamoros en el norte, y Subteniente López y Ciudad Hidalgo en el sur.

Aduanas Interiores.

Estas organizaciones se orientan a vigilar que se haya cumplido con las normas durante el traslado de mercancías desde la aduana de entrada, hasta la aduana de destino. De igual forma, son importantes porque contribuyen a acercar las mercancías importadas al punto de destino del usuario o importador, para la posterior producción o distribución, ya que se crean para efectuar el despacho aduanero, y complementar las labores de control de las aduanas fronterizas y marítimas.

De éstas, las más importantes son la del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, México – ferrocarril –, Guadalajara y Monterrey. Su aporte radica en que aligeran la carga de trabajo de las aduanas de entrada porque reducen la necesidad de efectuar la inspección física en esas aduanas, y asumen la responsabilidad de control, verificación y recaudación inherentes al proceso de despacho. Además, en ellas se verifica la documentación que ampara la mercancía, para detectar la posible importación irregular que da lugar al contrabando documentado.

Aduanas Aeroportuarias.

Éstas se localizan en los aeropuertos internacionales, regulan los flujos de mercancías que se manejan en tráfico aéreo en vuelos internacionales que

manejan los movimientos de carga y paquetería. Regularmente su flujo de trabajo obedece a la necesidad de manejar mercancías que requieren velocidad en su traslado y seguridad en la carga, aunque tienen el inconveniente del costo de los fletes, seguros y el cumplimiento de los requisitos aeronáuticos en materia de transporte de carga, lo que hace que sólo cierto tipo de mercancía se desplace a través de este medio y por este tipo de aduana.

Cabe mencionar que son aduanas complejas porque a través de ellas se generan las nuevas demandas de medios tecnológicos que las hagan funcionales para responder a las necesidades de los usuarios; esto, porque a veces los productos que llegan son tan novedosos que rebasan la capacidad de las normas aduaneras o de criterio de quienes despachan dichas mercancías – sobre todo las electrónicas que avanzan tan aceleradamente –. La más importante de este tipo es la del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

De esta clasificación nos interesa la aduana interior dado que nuestro caso de estudio está representado precisamente por una aduana de esta naturaleza.

3.2.3.3 La Aduana Interior y sus características funcionales

Se mencionó previamente que esta modalidad de aduana facilita la vinculación entre el despacho aduanero de mercancías y el importador, principalmente, ya que le permite acercar los bienes, o materias primas importadas, a los centros de producción en los que esos insumos son necesarios. Esto es particularmente más

importante en los casos en que se importa bajo la modalidad temporal, en los términos que señala este régimen, o bien, cuando se importa temporalmente bajo el esquema de algún programa de fomento como el de maquila, o el de importación temporal para elaborar productos de exportación. Así mismo, el tener cerca de los centros de producción - como parques industriales –, a las aduanas interiores y los recintos fiscalizados presenta ventajas fiscales y financieras, por esta razón la figura de los puertos interiores puede ser atractiva en el desarrollo de inversión y generación de empleo y creación de riqueza en general.

Funciones de la Aduana como organización

Son variadas y amplias las actividades que se llevan a cabo en una aduana. Para fines de este trabajo, la funcionalidad se presenta desde dos ángulos: el primero se refiere a la funcionalidad en cuanto a la prestación de los servicios aduaneros como tales, y el segundo, se orienta a la parte organizacional, desde el punto de vista del modelo que se emplea para las aduanas del país.

Desde el punto de vista funcional, es necesario abordar y definir varios de los conceptos que se utilizan en el quehacer cotidiano de la aduana. Tenemos, por ejemplo, que una de las actividades fundamentales es efectuar el control de aduana en el despacho. El despacho se refiere al conjunto de formalidades y requisitos que deben cumplirse, previo a la presentación de mercancías para su importación y exportación ante la autoridad aduanera. Esto corre a cargo de los

particulares, a través de sus representantes, quienes efectúan este proceso ante el vista aduanal, o representante del gobierno destinado para dicho fin.

Por su parte, la figura del reconocimiento aduanero se refiere al proceso de revisión detallada de las mercancías presentadas mediante el cual, el vista aduanal se asegura que las mercancías presentadas coincidan con los documentos que dan soporte a las mercancías que se importarán o exportarán. Por tanto, el 'desaduanamiento' tiene lugar cuando el embarque, una vez cumplidos los requisitos del despacho, permite la liberación de la mercancía.

Finalmente, el documento oficial con el que la aduana formaliza el ingreso o salida legal de mercancía es el pedimento – de importación o exportación –; éste debe acompañarse con otros documentos, como el que avala el transporte marítimo, aéreo o terrestre, la factura y demás documentos que prueben el cumplimiento de los requisitos de ingreso o salida – si fueran exigibles –, que establezcan otras autoridades como la Secretaría de Salud, o la de la Defensa Nacional en el caso de mercancías especiales. Es conveniente resaltar que depende el número de operaciones que se llevan a cabo en una aduana y la recaudación que de ahí se deriva, no es lo mismo despachar en la frontera que en el interior del país, por lo tanto según ese volumen de operaciones se deriva el tipo de aduana, para lo cual tenemos dos modalidades estructurales que se describen en seguida.

3.2.3.4 La Estructura organizacional de las aduanas según el Servicio de Administración Tributaria y la Administración General de Aduanas

De acuerdo con los criterios que definen tanto el SAT como la AGA, las aduanas por su estructura se dividen en Aduanas tipo 1, y Aduanas tipo 2. La razón de su denominación, como se indicó previamente, obedece tanto al volumen de recaudación, como al de operaciones efectuadas en la misma. La aduana 1 presenta la siguiente estructura organizacional:

Administrador

Subadministración de Operación Aduanera

Departamento de Operación Aduanera

Departamento de Reconocimiento Aduanero

Departamento de Asesoría Técnica y Muestreo

Departamento de Atención a Maquiladoras

Subadministración de Control de Trámites y Asuntos Legales 1, 2 y 3

Subadministración de Informática y Contabilidad

Departamento de Módulos de Selección Automatizada

Departamento de Contabilidad

Departamento de Cómputo y Apoyo Técnico

Subadministración de Fiscalización

Departamento de Fiscalización

Departamento de PAMA's

Subadministración de Sección Aduanera

Sección Aduanera

Subadministración de Salas de Revisión

Por su parte, la Aduana Tipo 2 presenta la siguiente estructura organizacional:

Administrador

Subadministración de Operación Aduanera

Departamento de Operación Aduanera

Subadministración de Control de Trámites y Asuntos Legales

Departamento de Control de Trámites y Asuntos Legales

Subadministración de Informática y Contabilidad

Departamento de Informática y Contabilidad

Sección Aduanera

Estas estructuras oficiales se muestran en los anexos 5 y 7. Para este trabajo, apreciamos que nuestro caso de estudio se orienta hacia la aduana tipo 2 correspondiente a la Aduana de Guanajuato como se verá más adelante.

En la segunda parte de este apartado nos orientamos a revisar los aspectos inherentes al Puerto Interior y su eventual enlace con la aduana de Guanajuato.

3.2.4 El Puerto Interior de Guanajuato y su relación con la Aduana Interior de Guanajuato

En el análisis del Puerto Interior (PI), primero se hace la referencia al tema de la planeación gubernamental, con la finalidad de apreciar cómo está justificada la figura del PI en el plan de trabajo tanto del gobierno federal como del estatal, pues es necesario señalar que este proyecto arrancó con los planes de gobierno de Vicente Fox, siendo gobernador del estado de Guanajuato y continuó apoyándolo él mismo siendo presidente de la República a partir del año 2000, junto con el gobernador Juan Carlos Romero Hicks.

3.2.4.1 La planeación gubernamental como sustento del Puerto Interior de Guanajuato

Para identificar la importancia que tiene el Puerto Interior, es necesario referir el contenido de la planificación gubernamental en lo concerniente al sector externo. De tal suerte que el punto de partida es la planificación a nivel estatal en la figura de gobierno.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Este documento elaborado en el sexenio de Vicente Fox Quesada considera, en su apartado relativo a las estrategias del crecimiento con calidad, el promover el desarrollo competitivo y sectorial. Aquí se señala el compromiso del Estado para

crear un marco institucional, político y económico estable, el cual permita el desarrollo de las empresas.

En lo particular, éste es uno de los propósitos del Puerto Interior: favorecer el establecimiento de empresas en la zona del Bajío cercana al aeropuerto internacional, el paso del Ferrocarril y la carretera federal 45, como se verá más adelante. También señala la necesidad de contar con un sistema de distribución comercial eficaz, así como la colaboración de empresas que den lugar a cadenas de valor competitivas.

Por lo que refiere a infraestructura, se menciona la necesidad de impulsar la inversión privada a través de marcos regulatorios que den certeza al inversionista y rentabilidad a su inversión. Se menciona, además, el propósito de impulsar la construcción de carreteras y contar con un sistema multimodal para interconectar la distribución de bienes, tanto en el interior, como para el comercio exterior. Esto último, ante la realidad del país que tiene acuerdos comerciales firmados y la necesidad de diversificar mercados.

Pero además, se marca que ante la realidad globalizadora, el compromiso del Estado es promover la competitividad de las regiones. Esto demanda contar con infraestructura económica que impulse el desarrollo.

Cabe destacar que los compromisos anteriormente expuestos, para ser ejecutados, demandan también la participación de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Plan Estatal de Desarrollo 2025

Este documento contempla, en su apartado cuarto, las líneas estratégicas y objetivos de largo plazo; entre éstas, se tiene el propósito de integrar y especializar las cadenas productivas y mejorar la calidad, y competitividad, de las actividades productivas que atienden a aspectos como la integración de procesos productivos y su vinculación en el propio país y en el extranjero. Esta estrategia es una de las que se vincula con la figura del Puerto Interior de Guanajuato, en lo referente a la integración de cadenas productivas y al impulso de la competitividad en el sector empresarial.

El quinto apartado de este plan estatal establece, entre sus líneas estratégicas, ampliar tanto la cobertura como la calidad de los servicios en la actividad productiva. También considera incrementar la cobertura y calidad de las vías de comunicación, así como contar con una red carretera segura y un sistema de transporte eficiente.

Adicionalmente, este apartado contempla la vinculación y cooperación regional entre municipio, estado y federación, que son necesarios para cristalizar proyectos como el del mencionado Puerto interior.

Plan de Gobierno 2000-2006

Dicho plan establece el compromiso del gobierno del estado para contar con una economía al servicio de las personas, en armonía con el medio ambiente. Entre sus objetivos se mencionan: fomentar la generación de empleos productivos y bien remunerados; coadyuvar al incremento de la productividad y competitividad; acceso al financiamiento y la protección de empleos; fortalecer el desarrollo de la infraestructura para el crecimiento económico y el desarrollo social; así como propiciar el incremento de las exportaciones en el estado. Estos objetivos podrán alcanzarse mediante la aplicación de una serie de estrategias que se describen a continuación.

3.2.7.2 Estrategias planteadas para lograr el crecimiento y la creación de nuevas organizaciones en el estado de Guanajuato

De acuerdo con el gobierno del Estado, las estrategias propuestas, vinculadas con la creación del Puerto Interior para el cumplimiento de los objetivos planteados, se señalan a continuación.

- Promover el desarrollo y la competitividad sectorial.

Se considera que esta estrategia permitirá contribuir a la participación

competitiva de México en la economía global, mediante la conformación de cadenas de valor y una fuerte competencia de mercado en diversos sectores.

Por su parte, el desarrollo del mercado interno, se considera que podrá lograrse a través de un sistema de distribución comercial eficaz que permita a la población acceder a mejores bienes y servicios, producidos en mejores condiciones de competitividad, así como enfatizando el apoyo a las medianas y pequeñas empresas ubicadas en regiones de menor desarrollo económico.

- Crear infraestructura y servicios públicos de calidad.

En el contexto del Plan de Gobierno, infraestructura y servicios públicos, son necesarios para lograr la competitividad en el Estado, y esto se plantea que puede lograrse dando el marco para combinar la inversión pública y privada. Esta estrategia incluye integrar un sistema intermodal para facilitar la interconexión de la infraestructura, así como impulsar la construcción de una red de carreteras para acceder a corredores industriales.

- Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial.

Plantea la necesidad de formar recursos humanos calificados, así como dar impulso a la capacitación y asistencia técnica oportuna, y desarrollar las habilidades gerenciales para una adecuada y oportuna toma de decisiones,

involucrando a todo el personal en cada organización para contribuir a la propuesta de soluciones.

- Promover una inserción ventajosa del país en el entorno internacional y en la nueva economía.

Mediante la diversificación productiva se pretenden expandir los mercados externos, aprovechando los distintos acuerdos comerciales internacionales que tiene firmados México.

- Fortalecer el mercado interno.

Logrado mediante la consolidación de un sistema de distribución eficaz, a través de empresas competitivas en la cadena de comercialización, generación de información para la toma de decisiones, abasto oportuno, infraestructura comercial adecuada y mejora regulatoria a favor de la actividad económica.

- Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial.

La cual coadyuvará como factor de cohesión capaz de integrar a los elementos mencionados necesarios para lograr la referida competitividad.

Con esto queda el marco para analizar la figura del Puerto Interior y sus componentes relacionados con la aduana interior.

3.2.4.3 El Puerto Interior de Guanajuato como elemento complementario para la creación de la Aduana de Guanajuato

En este apartado comenzaremos brindando una explicación sobre lo que es un Puerto Interior a la vista de organismos internacionales, y para todos aquéllos que se interesen en el tema, sobre todo por el dinamismo que ha provocado, al menos para México, la internacionalización de sus sectores económicos con sus efectos sobre las organizaciones mexicanas.

3.2.4.4 El contexto internacional del Puerto Interior: antecedentes

El tema portuario ha sido motivo del interés de instituciones como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la cual está vinculada al tema desde los años cincuenta, mediante la entonces Conferencia Portuaria Interamericana. En ese momento la estrategia estaba orientada a contar con un organismo especializado en materia de puertos, que impulsara su desarrollo, analizara sus problemas y posibles soluciones, reforzando la cooperación entre los puertos del hemisferio.

La Conferencia Portuaria Interamericana

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo del comercio internacional hizo patente la necesidad de incrementar la inversión en infraestructura portuaria.

Esto corrió en su momento por cuenta de los gobiernos quienes efectuaban la administración de las dependencias involucradas con el transporte, o la infraestructura. Los trámites y la documentación necesaria para efectuar las operaciones en los puertos se consideraban engorrosos, heterogéneos, y representaban en ocasiones hasta el 50 por ciento de los costos del transporte marítimo de carga, lo que fue motivo de discusión en los foros continentales efectuados con la finalidad de simplificar los trámites y la documentación utilizada en los puertos del continente americano.

En su momento, se pretendía tomar como ejemplo los casos de países en los que se había logrado mayor eficiencia con menores costos. Como resultado de esto surgieron las primeras organizaciones gubernamentales orientadas a la materia, que eran relativamente autónomas y sustituían a las entidades gubernamentales.

En los años cincuenta las organizaciones portuarias estatales eran sólidas, autónomas y especializadas, tanto en la planeación, como en el desarrollo de las operaciones portuarias. Sin embargo, presentaban fuertes rasgos monopólicos, y también generaron poderosos gremios sindicales. Con la finalidad de abatir estas restricciones, la OEA decidió contribuir al mejoramiento de los puertos. Para esto, se planteó al interior del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), la propuesta de crear una Conferencia Especializada dedicada al tema portuario. Así, surgió en 1954, en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia Interamericana

basada en la Carta fundamental de la OEA, celebrándose en San José de Costa Rica la 1ª Conferencia Portuaria Interamericana.

Esta Conferencia se orientó a la creación del foro hemisférico gubernamental para el diálogo portuario, que pretendía la transformación de los sistemas portuarios, e impulsar la cooperación portuaria regional. Con esto se incrementó la capacitación en la materia y la simplificación de la documentación y tramitación portuaria. Esto sucedía entre finales de los años cincuenta y principios de los sesenta.

Para los años setenta, se adoptaron rápidamente las modalidades de carga contenerizada y surgieron grandes embarcaciones para contenedores y buques petroleros, mismos que demandaron la transformación de las instalaciones e infraestructura portuaria cuyas inversiones eran elevadas, ver figura 3.11. Como consecuencia, para el caso de México, en los años ochenta, la calidad de los servicios portuarios estatales, no correspondía a los estándares internacionales, y el equipo y las instalaciones presentaban rezagos importantes en comparación con las organizaciones portuarias de los países mas desarrollados.

Resultado de lo anterior, el modelo de organización portuaria inició reformas en las que se permitió la presencia de operadores privados en el sector, con la anuencia de las instituciones estatales que administraban los puertos. Con esto se fueron desahogando responsabilidades en concesionarios privados que operaban en los puertos. De esta forma, el Estado, en el sector portuario, otorgó a los

operadores privados mayores responsabilidades, mientras el sector gubernamental se centraba en políticas globales.

Figura 3.12 El Emma Maersk desplaza 15,000 contenedores con una tripulación de sólo 13 personas



Fuente: <http://cellar.org/iotd.php?threadid=15316>

Para los años noventa, derivado del aprendizaje mundial, las tareas portuarias comunitarias se dinamizaron. El Foro se reactivó en la VII Conferencia Portuaria Interamericana, profundizando en la presencia del sector privado en el tema portuario, la adopción de sistemas informáticos y la reconversión laboral. De esta reorganización se dieron dos pronunciamientos fundamentales: La Declaración de Asunción sobre lineamientos de Política Portuaria Interamericana, y El Acuerdo de Cooperación y Asistencia Mutua entre las Autoridades Portuarias Interamericanas.

Ambos tratados internacionales se suscribieron en la IX Conferencia Portuaria Interamericana, celebrada en Asunción Paraguay, en 1996.

En ese año, la IX Conferencia aprobó una resolución donde se solicitaba a la Asamblea General de la OEA la transformación de la Conferencia Especializada a Comisión Interamericana, como foro con mayor autonomía participativa, técnica, financiera y decisoria. Esta propuesta fue aprobada por la II reunión del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), celebrada en México y luego por la XXVII Periodo de Sesiones de la Asamblea General en Lima, Perú, ambas en 1998, creándose así la Comisión Interamericana de Puertos (CIP).

Durante el funcionamiento de la Conferencia Portuaria Interamericana, la Secretaría General de la OEA apoyó las acciones de cooperación portuaria continental. Durante la trayectoria de la Conferencia Portuaria Interamericana se mantuvieron importantes relaciones con organizaciones internacionales, llevándose actividades conjuntas relevantes, especialmente con la Asociación Americana de Autoridades Portuarias (AAPA); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco Mundial; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas; la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM); la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD); la Organización Marítima Internacional (OMI); Puertos del Estado de España; el Instituto Portuario de Estudios y Cooperación (IPEC) de la Autoridad Portuaria de Valencia, España; entre otros.

Además de lo anterior, se desarrollaron programas de cooperación en beneficio de funcionarios y ejecutivos del sector portuario de todos los países miembros de la OEA. Se brindaron proyectos de intercambio de información, de formación y capacitación técnica y profesional; asistencia técnica directa y otras modalidades de asistencia y cooperación que derivaron importantes réditos a todos los participantes.

Con lo ya señalado, podemos apreciar cómo la promoción portuaria internacional fue cambiando de una influencia prioritariamente gubernamental, a una de mayor participación del sector privado. Aunque la promoción portuaria está orientada principalmente a la figura de los puertos marítimos, también rige para los puertos interiores dada la naturaleza de sus actividades. En seguida haremos una referencia al Puerto Interior de Duisburg con la idea de apreciar cómo está estructurada una organización de esta naturaleza y eventualmente dejar sentada la posibilidad de apreciar si el Puerto Interior de Guanajuato tendría en algún momento alguna posible coincidencia con aquella organización.

3.2.4.5 El Puerto Interior de Duisburg, Alemania como una referencia

El puerto de Duisburg, conocido como Duisport, es quizás el mayor puerto fluvial del mundo. Es el centro comercial y de transporte de la región del Rhine/Ruhr que representa el área conurbada industrial más grande de Europa. Su infraestructura bordea el centro de la ciudad. La zona del Puerto se ha remodelado, para

convertirla en un parque multifuncional de servicios. Alrededor de 30 millones de habitantes viven y trabajan dentro de una periferia de 150 kilómetros alrededor de Duisburg. Más de 300,000 compañías de una amplia gama de industrias operan en la zona.

La ciudad de Duisburg se ubica en Alemania, en la región de la Europa occidental, es una metrópoli que cuenta con cerca de 510.000 habitantes, hasta diciembre de 2003. Situada en la aglomeración altamente industrializada del Rin y el Ruhr, es en Duisburg donde confluyen estos dos ríos. Además, posee el puerto fluvial más grande del mundo. La ciudad ha presentado recientemente tanto el auge como la decadencia que pueden entenderse como resultado inevitable de su base económica monoestructurada, que comprendía la minería del carbón, la industria siderúrgica y las industrias de transformación del acero, industrias de las que dependían los almacenes de depósito del puerto. El movimiento fuerte del puerto era para desplazar esas dos materias primas como se muestra en la figura 3.13.

Figura 3.13 Desplazamiento de carbón en el Puerto de Duisburg en los años cincuenta



Fuente: www.vmtubes.com (2008)

La crisis estructural de la ciudad comenzó con la crisis de la explotación del carbón a principios de los años sesenta, a la que siguió la de la industria del acero en los años setenta. En el período comprendido entre los inicios de la década de los sesenta, hasta principios de los noventa, Duisburg había perdido 91.000 puestos de trabajo, de los cuales, el 80% pertenecían a estas industrias clave.

En los años setenta, la zona de la ciudad en la que se situaban los almacenes del puerto, conocida como el "Puerto Interior", se encontraba seriamente afectada por la crisis general, perdiendo finalmente sus funciones originales de forma definitiva. Para 1992, se fijaron medidas que permitieran revitalizar la zona de 89

hectáreas de suelo industrial en desuso en el interior de la ciudad, construyendo un parque empresarial e industrial de servicios multifuncional que proporcionaría de forma integrada espacios para la vivienda, el trabajo y el ocio, basándose en una promoción pública y privada.

Se le llama Puerto Interior de Duisburg porque se encuentra cerca del centro de la ciudad y adyacente a la muralla de la ciudad histórica. Esta parte del complejo portuario de la ciudad comenzó a funcionar en su forma actual hace aproximadamente cien años. Como zona que unía el centro de la ciudad al Rin en la época en la que las ciudades del Rin y el Ruhr se estaban industrializando, el Puerto Interior era una conexión vital entre Duisburg y otros centros de industrialización importantes. Demostró ser un gran éxito comercial para la ciudad cuando en los años cincuenta se convirtió en el mayor centro de comercio de grano de la Europa occidental.

Sin embargo, cuando comenzó el declive a partir de los años setenta, sus funciones fueron quedando gradualmente en desuso. La escasez del suelo disponible, y el que una gran parte de la superficie de Duisburg estuviera destinada a la industria pesada, hizo más necesario un cambio estructural en Duisburg mediante la revitalización de los terrenos en desuso de manera que se atrajesen nuevas inversiones y se crearan nuevos puestos de trabajo.

Posteriormente, la revitalización de la zona de los antiguos muelles, así como la creación de nuevas oportunidades de trabajo dieron a la ciudad, y a la región, nuevas perspectivas de desarrollo. Su favorable posición central, la disponibilidad

de suelo, sus estratégicas conexiones de tráfico y los molinos y almacenes tan característicos de la ciudad, han contribuido a hacer del Puerto Interior un emplazamiento de primer orden para vivir, trabajar y disfrutar del tiempo de ocio en la ribera del río y, por tanto, a dotar a la ciudad de unas gratas perspectivas de futuro.

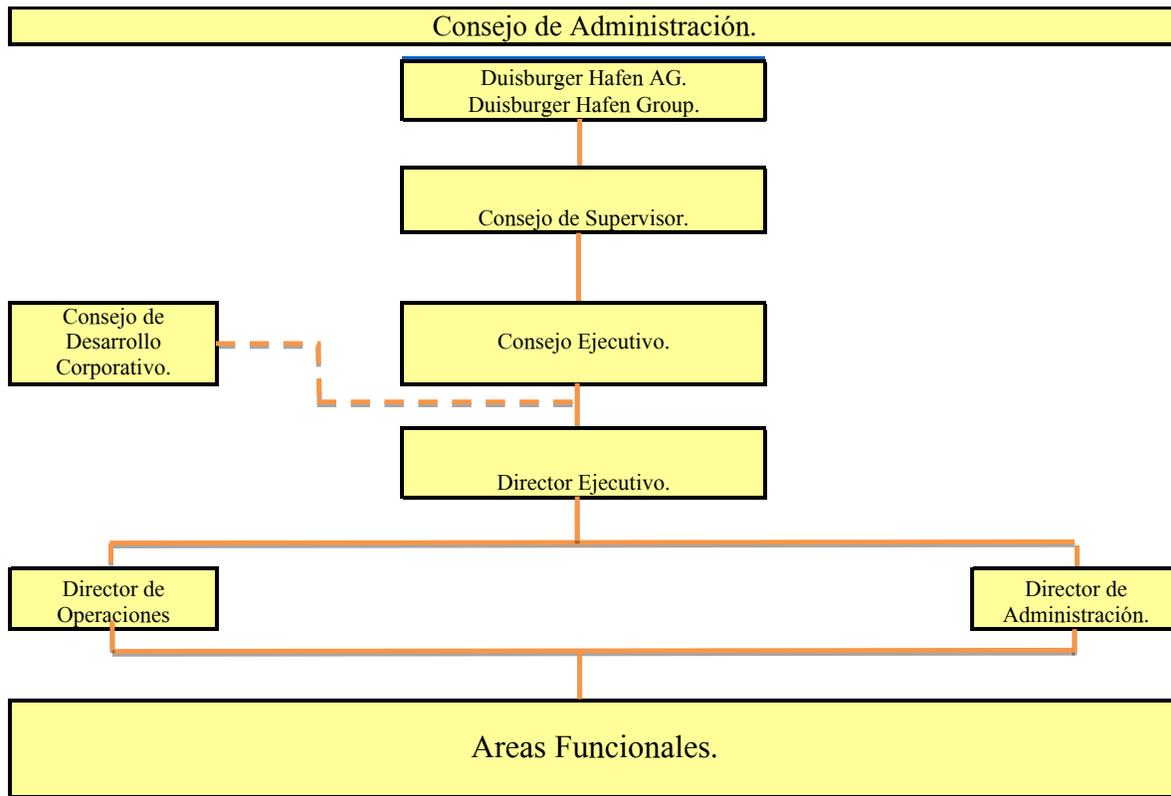
Figura 3.14 Puerto Interior de Duisburg, Alemania



Fuente: www.duisport.de (2006)

El Puerto es propiedad de un grupo denominado Duisburger Hafen AG, mismo que está integrado por los gobiernos de la República Federal de Alemania, el Estado de North-Rhine Westphalia y la ciudad de Duisburg, del cual, cada uno de ellos posee la tercera parte del valor de la infraestructura del puerto. En seguida se muestra el organigrama que identifica al Puerto de Duisburg y, de igual forma, el cuadro 3.12 presenta una serie de elementos organizacionales que identificamos y describimos a continuación.

Figura 3.15 Organigrama del Puerto de Duisburg



Fuente: elaboración propia

Dentro de esta estructura el Consejo de Administración, como se señaló, está conformado por los tres niveles de gobierno quienes aportan un tercio del capital social cada uno. Este grupo designa a un Consejo Supervisor representado también por funcionarios de los tres niveles, entre ellos el Secretario de Transporte quien es el presidente del Consejo Supervisor, y el alcalde de la ciudad de Duisburg junto con otros funcionarios. A su vez el Consejo Supervisor nombra a un Consejo Ejecutivo que cuenta con el apoyo y asesoría de un Consejo de Desarrollo Corporativo integrado por funcionarios retirados, representantes de

asociaciones empresariales, consultores y empresarios quienes contribuyen en asuntos estratégicos.

Del Consejo Ejecutivo emanan tres actores que fungen en los siguientes niveles como Director Ejecutivo, Director de Operaciones y Director de Administración, ellos tienen como compromiso principal la administración comercial de la organización, las ventas y la mercadotecnia. De ahí, se derivan las áreas funcionales que efectúan principalmente las tareas de desarrollo corporativo, recursos humanos, compras, asuntos legales, finanzas y contabilidad, contraloría, auditoría y tecnología de la información. Como se aprecia el trabajo es muy especializado y refleja en alguna forma los más de cincuenta años que tiene la organización de existencia. Adicional a esta descripción hemos identificado las dimensiones organizacionales que se indican en el cuadro 3.10 y que describen los tiempos recientes del Puerto Interior de Duisburg.

Cuadro 3.10 Puerto Interior de Duisburg en el siglo XXI

EVENTO	ESTRATEGIA	ESTRUCTURA	ACTORES
Modernización y administración del Puerto Interior de Duisburg	Consensuada y de Especialización	Burocracia profesional	Gobiernos de la República Federal de Alemania, el Estado de North-Rhine Westphalia y la ciudad de

			Duisburg
--	--	--	----------

Fuente: Elaboración propia

El cuadro 3.10 describe en primera instancia la necesidad de modernizar el puerto interior de Duisburg como una forma de mantener la competitividad que había perdido en los años setenta por la reducción de la demanda del carbón y el acero. Ante esa necesidad los tres niveles de gobierno: federal, estatal y local de la ciudad de Duisburg –que identificamos como los actores en la última columna del señalado cuadro 3.10- invierten los recursos necesarios para llevar a cabo el cambio en todo el concepto del puerto interior. Estas tres actores conforman un tipo de Junta de Vigilancia presidida por el Mayor de la Ciudad de Duisburg –el equivalente a una autoridad municipal en el caso de México-, quienes por estrategia han contratado personal especializado para administrar el puerto, lo que hemos identificado como una combinación de estrategias consensuadas y de especialización, la primera porque es producto de un acuerdo de los tres niveles de gobierno quienes además presentan a esta figura –de gobierno- como “benefactor” en el entorno regional. También, consideramos que se da una estrategia de especialización en virtud de que se decide traer personal externo especializado que se encargue de administrar el puerto interior en las operaciones cotidianas del Puerto Interior, lo que nos parece le quita presión a las entidades de gobierno con relación a dirigir completamente esta organización. Además de todo ello, el Puerto Interior de Duisburg cuenta con el apoyo mencionado de un Consejo de Desarrollo Corporativo integrado por exfuncionarios, y hombres de

negocios residentes en la región que retroalimentan y fortalecen con sus conocimientos y experiencias al cuerpo directivo que administra la organización.

Por otra parte, el puerto está vinculado estratégicamente, mediante acuerdos de cooperación, con otros puertos y ciudades que utilizan su infraestructura para desarrollo de negocios, por ejemplo: Ámsterdam y Rotterdam (Holanda), Berlín y Dortmund (Alemania), Bilbao (España), Memphis y Pittsburgh (EU), Xiamen (China), entre otros.

Los servicios que el puerto ofrece a sus usuarios incluyen asistencia para la planeación y orientación financiera. Además, se ofrece asistencia para obtener financiamiento gubernamental, relaciones de gobierno, desarrollo de estrategias para planes de negocios, administración de proyectos, reclutamiento y capacitación de personal. En cuanto a infraestructura se refiere, se ofrecen servicios de consultoría en materia de construcción, planeación y supervisión de la construcción hasta que se concluye la obra. También se ofrece en el lugar servicios de planeación y consultoría, desarrollo de transporte y estrategias de seguridad, así como facilidades administrativas de mantenimiento.

El servicio de transporte ofrecido en el Puerto de Duisburg lo efectúan empresas ya establecidas ahí. Esto comprende el embarque al interior de Alemania y otros países de Europa; también se tienen embarques que salen a mar abierto con destino a las islas Británicas, España, Portugal y a Escandinavia.

Por otro lado, el tráfico ferroviario es el más usual para la carga que llega o sale de Duisport, los servicios programados ligan al puerto con 75 destinos europeos y más de 300 viajes semanales.

Figura 3.16 Tipos de tráfico que ofrece el Puerto de Duisburg



Fuente: www.duisport.de (2006)

Por lo que hace al tráfico terrestre, éste ofrece un complemento para distribuir la carga que llega al Duisport vía marítima y ferroviaria.

En 2006 la carga efectuada a través del puerto interior fue la siguiente.

Cuadro 3.11 Carga desplazada en el Puerto de Duisburg

TIPO	CANTIDAD (MILLONES DE TONELADAS)	VAR. CON RELACIÓN A 2004 (%)
Marítima	15.6	6
Ferroviana	10.1	10
Terrestre	24	8
Total de carga	49.7	24

Fuente: www.duisport.de/en/logistik_transport

El servicio de transporte que se ofrece está a cargo de compañías locales y extranjeras. Uno de estos servicios mejor apreciados, es el referente a la carga multimodal que permite el uso de los distintos medios de transporte.

Fig. 3.17 Terminal Intermodal de Duisburg



Fuente: www.duisport.de (2006)

Igualmente aquí se combina el traslado de mercancía para importación y exportación, a través del empleo combinado de camiones, ferrocarril y barco. La mercancía se traslada en contenedores que disminuyen el riesgo de los bienes ya que éstos no tienen que ser manipulados al pasar de uno a otro medio de transporte. Para brindar este servicio el Puerto cuenta con una Central de Contenedores, como se muestra en la siguiente figura.

Fig. 3.18 Central de contenedores



Fuente: www.antwerpgateway.be (2006)

Podemos afirmar que la principal garantía de este servicio es la seguridad en el traslado de bienes.

El Puerto interior de Duisburg está considerado entre los más modernos de Europa, y también es una de las principales puertas de ingreso-egreso para el comercio de Alemania. Como tal se convierte en un referente importante en la materia, cuando se habla del proceso de internacionalización de un país y sus actores económicos públicos y privados.

Aunque es difícil establecer un comparativo entre el Puerto de Duisburg y el Puerto Interior de Guanajuato, sobre todo por la antigüedad, funcionalidad y

experiencia del primero, las expectativas que se tienen para la organización guanajuatense nos permite plantear ese referente con la idea de dejar sobre la mesa los retos organizacionales y funcionales que podrían tener los directivos del Puerto Interior de Guanajuato que revisaremos a continuación.

3.2.4.6 Descripción del Puerto Interior de Guanajuato

El Puerto Interior de Guanajuato (PI) es una propuesta organizacional que reúne en un mismo lugar una aduana interior, una zona de servicios, un ferropuerto, un recinto industrial libre de impuestos, un parque industrial y una plataforma de carga aérea. Es uno de los proyectos de desarrollo de infraestructura que pretende ubicar al estado de Guanajuato en una posición destacada en materia de comercio.

Como se señaló anteriormente, esta obra en construcción está fundamentada dentro de la política de gobierno, y se ha gestado durante alrededor de 10 años, cuando Vicente Fox Quesada era el gobernador del estado, y actualmente es apoyado financieramente por el actual gobierno del estado, junto con recursos federales.

El PI busca promover el desarrollo y la competitividad sectorial para incrementar la participación de México en la economía global, mediante un sistema de distribución comercial eficaz que permita tanto a la población, como a la industria, contar con mejores condiciones de acceso a bienes y servicios. De igual forma,

trata de impulsar el fortalecimiento de cadenas de valor, una oferta competitiva de servicios de comunicaciones y transportes con un impacto positivo en los costos de producción y distribución.

Mediante el PI se busca también incrementar la infraestructura y oferta de servicios públicos de calidad para elevar la productividad general, para lo cual se persigue mejorar la infraestructura del transporte mediante la integración de un sistema intermodal que facilite su interconexión a costos competitivos.

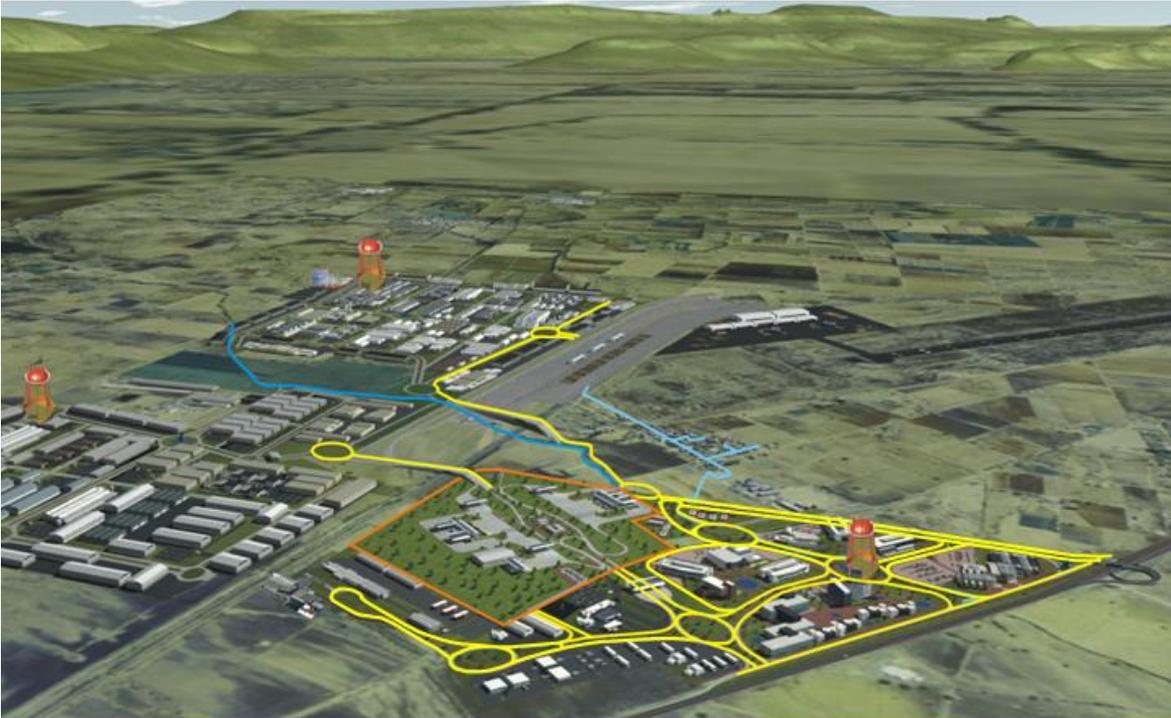
El Puerto Interior

En el marco del PI se indica que el desarrollo del mercado interno podrá lograrse mediante las actividades de distribución comercial eficaz, tanto de ingreso, como de salida de mercancías, que afectará positivamente a las empresas, particularmente a las pequeñas y medianas que se ubican en regiones de menor impacto económico.

Cabe hacer notar que éste es un proyecto integral que, en palabras del gobierno estatal, tiene amplitud internacional y es único en su género dentro del país. El PI estará conformado (ver figura 3.19 y anexo 1) por una aduana concluida en el mes de marzo de 2006, y que inició operaciones en el mes de mayo del mismo año. Por otro lado, el PI también incluye una zona de servicios - igualmente en obra -, y una Terminal Intermodal; un puente para la carretera federal 45; un puente interior de ferrocarril; recintos fiscalizados estratégicos; y una zona industrial nacional,

todos ellos iniciados en su construcción desde fines de 2005, estimándose que todo proyecto esté concluido para fines de 2006 según el propio gobierno del estado.

Figura 3.19. El proyecto del Puerto interior de Guanajuato



Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable
Gobierno de Guanajuato (2007)

En este mismo enfoque, el Puerto Interior unirá las capacidades de carga del Aeropuerto Internacional de Guanajuato, del ferrocarril Pacífico Norte, de la carretera federal 45, y conectará tanto a la carretera federal 57, como a la vía ferroviaria, hacia los puertos marítimos del Pacífico y el Golfo de México. El Puerto Interior responderá a tales necesidades de rapidez y flexibilidad que se reconoce requieren las empresas para competir en el extranjero.

Por último hay que señalar que será un centro intermodal de distribución, pero contará con una zona industrial franca, cuyas ventajas fiscales crearán una ventaja competitiva para las empresas que ahí se establezcan.

Composición General del Puerto Interior de Guanajuato

En una breve descripción, el Puerto Interior, estará conformado por seis módulos, que se muestran en el anexo 1, los cuales se describen a continuación:

- Aduana Interior, estará equipada con alta tecnología (aparatos de rayos X y gama), para revisión de mercancía. Esta organización tendrá como ventaja la agilización de los trámites administrativos y la disminución de los tiempos de cruce, lo cual permitirá promover las actividades de comercio exterior en el Bajío.

- Zona de Servicios, atenderá las necesidades de los profesionistas del transporte. Estará integrada por hoteles, restaurantes, gasolineras, paraderos de vehículos de carga, oficinas de agentes aduanales, agentes de carga y transportistas, y otros servicios. También considera la instalación de terminales de autobuses, centros comerciales, clubes sociales y deportivos, espacios para convenciones, oficinas corporativas y dependencias de gobierno relacionadas con las actividades de comercio exterior infraestructura a desarrollarse en una segunda etapa.

- Ferropuerto, el desarrollo de éste lo tendrá Ferromex; será una Terminal intermodal de carga, que tendrá como objetivo mejorar el intercambio de carga entre el autotransporte y el ferrocarril, para disminuir drásticamente los costos de transporte y aumentar el nivel de seguridad de las mercancías.
- Zona Industrial de Recintos Fiscalizados, es una zona franca que permitirá la importación de insumos que podrán destinarse directamente al proceso industrial en esa zona. Allí se podrán realizar operaciones de producción y almacenaje, ya que dicha zona estará libre de impuestos al comercio exterior, e IVA, siempre y cuando se retornen al extranjero.
- Parque Industrial, zona para establecimiento de empresas que tendrán la ventaja del transporte multimodal como opción, pues al enviar su producción por vía carretera, ferroviaria o aérea combinados, podrán reducir sus costos, así como atender mejor al cliente.
- Plataforma de Carga Aérea, esta plataforma integrará a los módulos anteriores, proporcionará a los usuarios del Puerto Interior la opción de trasladar sus mercancías por avión para los envíos urgentes, o para aquellas mercancías de uso delicado.

Por su parte, el Puerto Interior está clasificado como Intermodal, dado que permitirá llevar a cabo el movimiento de las mercancías en contenedores. Cabe recordar que un puerto es multimodal cuando tiene la característica de movilizar contenedores entre distintos medios de transporte –en el Puerto interior el tráfico será terrestre, ferroviario y aéreo.

El Puerto Interior está administrado por una Administradora Portuaria Integral. Inicialmente se consideraba una inversión de 106.6 millones de pesos para su edificación. De acuerdo con la AGA, se estima que en los primeros tres años recibirá hasta 60 mil toneladas de mercancías que equivale a tres veces más la carga que llega actualmente al Aeropuerto Internacional del Bajío, y se espera que tendrá ahorros hasta del 25% de los costos en materia logística. Uno de los elementos que se considera hacen atractivo al Puerto Interior es el régimen del Recinto Fiscalizado Estratégico pues se le considera un polo de atracción para otras organizaciones, en seguida analizamos en qué consiste este régimen contemplado en la Ley Aduanera vigente.

3.2.4.7. El Recinto Fiscalizado Estratégico y sus efectos en la implementación de la Aduana de Guanajuato

Es necesario plantear algunos aspectos referentes a este régimen porque los actores vinculados tanto con la figura del Puerto Interior, como a la aduana misma, consideran al Recinto Fiscalizado Estratégico (RFE), como un esquema legal que estratégicamente puede atraer a otras compañías a establecerse en la zona del

Puerto Interior. El RFE es un Régimen Aduanero que fue incorporado en el año de 2002, con la finalidad de otorgar mayores ventajas a empresas importadoras que efectuaran procesos de diversa índole después de la importación, o previo a la exportación.

La modalidad del RFE consiste en introducir, por tiempo limitado, mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, a los recintos fiscalizados estratégicos para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación. Como se ha mencionado, este régimen se ha planteado como una estrategia de atracción de inversión que brinda un mayor atractivo a la Aduana de Guanajuato.

La autorización que otorga el gobierno federal a través del SAT para administrar un Recinto Fiscalizado Estratégico se concede hasta por un plazo de veinte años, prorrogable a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre y cuando dicha solicitud se presente durante los últimos dos años de la autorización a vencerse. Se señala en la legislación que, en ningún caso, el plazo original de vigencia o de la prórroga de la autorización será mayor a aquél por el que el autorizado tenga el legal uso, o goce del inmueble.

Adicionalmente, la legislación señala que las personas que obtengan dicha autorización, deberán adoptar las medidas necesarias y cumplir con los lineamientos que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado y de las

mercancías de comercio exterior, y además, deberán contar con los sistemas que permitan el enlace y la transmisión automatizada de la información relativa a las mercancías. La transmisión de la información se deberá efectuar en los términos que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Existe una serie de beneficios que se plantean para darle atractivo a este régimen y que se enlistan a continuación:

- No se pagan los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias, salvo en el caso de mercancías extranjeras que se introduzcan al territorio nacional bajo un programa de diferimiento o de devolución de aranceles, ya que en este caso, están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior.
- Las mercancías tampoco estarán sujetas al cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas, excepto aquellas normas expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional.
- Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán contribución alguna, ni cuotas compensatorias.
- Los desperdicios generados en los procesos de elaboración o transformación que no se hayan retornado no causarán contribuciones, siempre que se demuestre que han sido destruidos cumpliendo con las disposiciones de control que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

- No estarán sujetas al pago de un aprovechamiento respecto de la totalidad de los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías.

En cuanto a los plazos que señala la modalidad, se indica que las mercancías extranjeras que se introduzcan bajo este régimen podrán permanecer en los recintos fiscalizados por un tiempo limitado de hasta dos años, salvo en los siguientes casos, en los que el plazo será no mayor al previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta para su depreciación:

- Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo.
- Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquellos que intervengan en el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes objeto de elaboración, transformación o reparación y otros vinculados con el proceso productivo.
- Equipo para el desarrollo administrativo.

Adicionalmente, se indica en la legislación que durante el plazo de vigencia del régimen del RFE, las mercancías destinadas a esta modalidad podrán retirarse para su importación cumpliendo con las disposiciones que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas. Por otro lado, las mercancías sujetas a ese régimen se podrán transferir de un inmueble ubicado dentro del

recinto fiscalizado a otro ubicado dentro del mismo recinto, o a otro recinto fiscalizado habilitado de esta Ley, siempre que se cumplan con las formalidades que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.

Por otro lado, se aclara que los productos resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación que retornen al extranjero darán lugar al pago del impuesto general de exportación.

Como se señaló al inicio de este punto, por todas las ventajas que presenta consideramos que la figura del RFE obedece principalmente a una estrategia de carácter emergente porque el entorno alrededor del tema de la Aduana y del Puerto Interior apunta a que este tipo de figuras le pueden otorgar un mayor atractivo a la región y puede ser determinante para el establecimiento de otras organizaciones, es decir, el RFE juega un papel complementario a ambos proyectos, con la finalidad de darle una mayor viabilidad.

Con esto, se puntualiza que será necesaria una mayor inversión directa, es decir, el establecimiento de nuevas organizaciones dentro de la circunscripción del RFE, y la decisión está determinada por la racionalidad económica –mayor beneficio y/o menores costos-. Es una figura que les permite a los empresarios no pagar impuestos a la importación, obtienen beneficios fiscales muy importantes en materia del Impuesto Sobre la Renta. Se sabe que países como China y Estados Unidos utilizan este tipo de zonas francas económicas para hacer más competitivas a las empresas que efectúan procesos de transformación. Además,

el RFE se justifica porque en términos de ley debe haber una aduana junto a él, es un requisito ineludible. Con este planteamiento pasamos a analizar justamente el tema de la aduana interior.

3.3 Proceso de Implementación de la Aduana de Guanajuato como organización

El tema de la Aduana de Guanajuato – a diferencia del Recinto Fiscalizado Estratégico- no es novedoso dado que tiene sus antecedentes en el estado de Guanajuato y que abordaremos en este análisis como un primer punto de este apartado. Se sabe que hubo una aduana interior y que, como organización, cerró por diversas circunstancias que serán comentadas más adelante. Posteriormente, nos abocamos a revisar y analizar otros aspectos más específicos que involucran tanto el surgimiento de la idea de rescatar la aduana interior como a una serie de negociaciones que, al paso del tiempo contribuyen a la implementación de la nueva organización. El proceso está dividido cronológicamente como se indica en el cuadro 3.13, pero adicionalmente lo hemos dividido en fases –mismo cuadro- para que nos permitan apreciar mejor cómo la organización fue concebida en esta su segunda etapa de vida, enfatizando en las cualidades que le confieren mayores posibilidades de estabilidad de acuerdo con los actores entrevistados. Además estamos agregando al análisis, la identificación de estrategias que permitieron su surgimiento, los eventos que rodearon este proceso así como la configuración estructural que logramos identificar en la nueva organización, todo esto lo planteamos en el cuadro 3.13 señalado anteriormente. Con este planteamiento

comenzamos con la primera fase del análisis en el revisamos la creación de la primera aduana interior de Guanajuato y que se describe en seguida.

3.3.1 Antecedentes de la Aduana de Guanajuato como organización en el marco de la inserción de México al ámbito internacional

De acuerdo con la información recabada, la primera Aduana Interior de Guanajuato como organización fue creada en el año de 1983 mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de enero de 1983; en esa misma fecha inició sus operaciones. De manera sintética, mostramos un primer acercamiento a la aduana en el cuadro 3.12.

Cuadro 3.12 Breve proceso de la implementación de la Aduana de Guanajuato
1982-1993

FASE	EVENTO PRINCIPAL	ESTRATEGIA IDENTIFICADA	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL APRECIADA
Apertura: Aduana Interior de Guanajuato	Apertura comercial y la Recaudación fiscal	Emergente	No disponible
Cierre: de la Aduana Interior de Guanajuato	Bajo número de operaciones Baja recaudación	Consensuada De Recuperación	No disponible

Fuente: elaboración propia

En el cuadro anterior ubicamos básicamente dos etapas de la organización, el inicio y el cierre, tratando de establecer las particularidades esenciales que marcaron su existencia en el periodo de vigencia de la organización y que hemos planteado como: evento principal –para describir la razón principal por la que la organización se crea en su momento, así como la razón fundamental para su desaparición-. También, tratamos de identificar la o las estrategias que se emplearon tanto para su apertura como para su cierre.

Finalmente, nuestra pretensión fue tratar de visualizar su posible estructura organizacional de tal suerte que nos permitiera conocer aquella entidad que estuvo vigente durante los años ochenta, sin embargo, en este último punto no tuvimos éxito debido a que no fue posible localizar algún personaje que estuviera cercanamente relacionado con el quehacer cotidiano interno de la organización desde el punto de vista estructural.

Volviendo al cuadro 3.12 en lo referente a la fase de apertura de la aduana, consideramos que la creación de esta organización, en ese tiempo, obedeció a una estrategia emergente debido a que respondía a una necesidad del país para adaptarse al entorno que aceleraba su proceso de cambio global⁵. En este sentido, el gobierno mexicano empezaba a gestar su proceso de inserción al entorno internacional y una estrategia fue la apertura de nuevas aduanas.

⁵ El nuevo gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado tomaba las riendas del país, y funcionarios que formaban parte de su estructura orgánica en las dependencias más importantes como Carlos Salinas de Gortari en la Secretaría de Programación y Presupuesto ya visualizaban las tendencias de la globalización, y cómo éstas afectarían a las organizaciones privadas y públicas del país. Esto se vio reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 como instrumento principal.

Como resultado de esa política de apertura México tuvo 56 aduanas hasta 1989. Sin embargo, por razones oficiales desconocidas –pero que creemos estaban relacionadas con la recaudación fiscal por algunos comentarios recabados durante la investigación- el número se redujo a 45. El gobierno federal tomó una decisión, cuando el 25 de enero 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación que las aduanas de León, Gto., y San Luís Potosí, S.L.P., operarían como tales hasta el 31 de enero de ese año, y que a partir del primero de febrero se convertirían en Secciones Aduaneras de las aduanas de Querétaro y Aguascalientes respectivamente.

Complementariamente, en agosto de 1993 se creó la Aduana de Altamira. La Sección Aduanera de León como organización se mantuvo bajo jurisdicción de la Aduana de Querétaro hasta el 13 de octubre de 1993, ya que a partir del 14 de octubre pasó a pertenecer a la Aduana de Aguascalientes. Sin embargo, el 18 de diciembre de 1996 nuevamente pasó a depender de la Aduana de Querétaro. Entre los testimoniales recogidos, existen diversas opiniones referentes a las razones que motivaron la desaparición de la Aduana Interior de Guanajuato, entre ellas se cita el bajo número de operaciones que se realizaban a través de esta aduana, según señalan fuentes de la iniciativa privada que hacían uso de la referida organización.

Particularizando el problema, un actor organizacional a quien identificamos como A1, señala que él inició sus operaciones cuando la aduana se abrió en León, Gto.,

en 1983, indicó que en un principio era aceptable la operación de la aduana. Sin embargo, al paso de los años, el número de operaciones no creció como se esperaba. Por otro lado, la importación temporal, que era un atractivo para este tipo de aduanas se fue regulando excesivamente por la autoridad aduanera, lo que contribuyó a ese número reducido de operaciones. Adicionalmente, señala el entrevistado, la recaudación fiscal obtenida era baja, pues los controles a la importación eran muy altos para principios de los años noventa. Por otro lado, se tenía que las exportaciones, aún cuando fueran elevadas no generaban ingresos al fisco, debido a que esa figura no paga impuestos esto también afectó el interés recaudatorio de las autoridades aduaneras de ese tiempo.

En este sentido puntualiza el A1:

“...había grandes planes para desarrollar aduanas interiores con la finalidad de desahogar las aduanas de entrada era interesante porque había saturación de esas aduanas con la eventual apertura, con mayor razón ahora con los resultados actuales del TLCAN y otros tratados -México es el que mas se ha abierto-. Las aduanas de entrada se han saturado como Manzanillo por donde entra lo que viene de oriente, Lázaro Cárdenas esta tomando auge; Tijuana, Nogales, Nuevo Laredo que están rebasadas. Para Europa esta Veracruz, Altamira que adolecen del problema de saturación. Regresando a las aduanas de Guanajuato, Querétaro y Monterrey que se habían abierto se empezó a trabajar con gran dinámica y éxito se empezó despachando hasta 25 o 30 camiones diarios era un numero grande para una aduana que iniciaba”. A1

Se aprecia que la expectativa era grande en ese tiempo para este tipo de organizaciones que de acuerdo a la intención del gobierno federal facilitarían la inserción de México en la dinámica del comercio internacional como estrategia emergente de adaptación. Sin embargo, si las expectativas eran tan buenas la pregunta es ¿por qué cerraron un buen número de estas organizaciones, incluyendo la de Guanajuato?, el mismo actor A1 responde:

“Mi opinión personal es que desgraciadamente se empezó a hacer mal uso de la figura del tránsito interno, régimen que nos permite hacer llegar la mercancía para despacho en aduanas interiores. En aquel tiempo las aduanas eran muy débiles no tenían la tecnología que hoy se tiene, los registros se llevaban manualmente, esa fue una de las primeras causas que afectó a las aduanas interiores como Guanajuato. Cuando la DGA se dio cuenta que de cada mil tránsitos a las aduanas interiores se perdía un número elevado de ellos que no arribaba para su despacho, eso preocupó a la autoridad. Cuando nos solicitaron información a los agentes aduanales les demostramos que muchos tránsitos contaban con doble referencia una que se les asignaba al ingresar la mercancía por la aduana de entrada y otro al llegar a la aduana interior para su despacho por esa razón no cuadraban el tránsito de ingreso con el de despacho. Sin embargo, si hubo tránsitos que se perdían en el camino (pero) eran los menos; siempre ha habido personas que buscan aprovechar figuras como estas del tránsito para introducir embarques que ellos saben jamás llegarán a la aduana interior, involucrando a agentes aduanales que no estábamos enterados. Así es que la autoridad decidió combatir esta práctica aplicando cambios a la legislación, reglamentando de forma distinta el tránsito, muy estricto, de tal manera que este deja de ser atractivo”. A1

De acuerdo con el testimonial, se presentaron diversos problemas, Por un lado, la posible falta de ética entre los importadores, al momento de efectuar sus operaciones pues la intención de utilizar las aduanas interiores era presuntamente tanto para eludir sus obligaciones fiscales como para practicar el contrabando pues finalmente, si los embarques se perdían no era posible saber exactamente qué tipo de mercancías habían ingresado al país ni en que volumen o en qué monto. Por otro lado, las aduanas en ese tiempo presentaban algunas debilidades como la falta de tecnología para tener procesos más efectivos de control, consecuentemente el despacho aduanero tenía que llevarse totalmente de manera personalizada con sus eventuales consecuencias de retraso en tiempo, y en no pocas ocasiones de que se generaran diferencias de criterios personales entre importadores y autoridades aduaneras. Esto aunado a lo señalado anteriormente sobre los importadores quienes al incurrir en prácticas deshonestas en el uso del régimen de tránsito propiciaron una gran desconfianza en las autoridades aduaneras.

Sin embargo, eso no fue todo, al iniciar los años noventa se presentó un factor al que también se le atribuye peso en la disminución de las operaciones de la aduana interior y este tiene que ver con la implementación del sistema aleatorio. A1 lo plantea así:

“...(se dio) la agilización del despacho en las aduanas de entrada ya que el sistema mejoró notablemente, en las aduanas a

raíz de que entro el sistema aleatorio en aquel entonces y eso agilizó la revisión y la entrada de las mercancías. Esas dos condiciones siento yo, si no en el mismo momento, en tiempo muy cerca. Por un lado la sobrerregulación del tránsito y por otro lado la facilitación para la liberación de las mercancías en la aduana de entrada. Fue un gran cambio (tecnológico) la implementación del sistema aleatorio, el semáforo que de cada diez uno o dos embarques se revisaban ya no quedaba a criterio de los Vistas (Aduanales) de aquella época, podemos decir que se limpió mucho la operación, y sobre todo que se agilizó”.

Como se ve, además de la regulación excesiva del tránsito la implementación de nueva tecnología como el semáforo en los procesos de despacho en todas las aduanas –incluyendo las fronterizas y marítimas- agilizó el despacho de embarques y volvió más rápida la operación de las aduanas de entrada restando competitividad a las aduanas interiores.

Por su parte, otro actor entrevistado a quien denominamos A2, refuerza esos argumentos indicando que el bajo número de operaciones de la aduana originó su desaparición. Sin embargo, también, agrega un tercer elemento que también influyó en ello, aunque como causa menor: la corrupción. Al respecto, indica.

“...en aquel tiempo obviamente dominaba mucho más la corrupción y que, de alguna forma, veían bueno que tener aduanas interiores prácticamente propiciaba a que hubiera más, aparte de la que hubiera en los puertos, aeropuertos y fronteras, que hubiera todavía más corrupción también al interior”. A2

A2 Agrega, que estas afirmaciones le fueron comentadas en su momento por actores diversos que operaban con la aduana. Apunta.

“gente que estuvo en la operación de la aduana, que ahorita a lo mejor tienen puestos en ciertas empresas o cámaras u organismos, pero que en ese momento fungían simplemente como gerentes del área de comercio exterior de algunas empresas y obviamente platicando con ellos..., de alguna forma vivieron y tuvieron la experiencia de utilizar esa aduana”. A2

Según se aprecia en estos testimonios, aquella primera organización se crea obedeciendo a ciertas estrategias de adaptación del país en un entorno de cambio emergente. Sin embargo, la estrategia de crear esas organizaciones con tal propósito generó una serie de conductas entre diversos actores externos y al interior de la aduana. Los primeros, usuarios de esa organización comenzaron a utilizarla con fines distintos para los que fue creada, situación que reflejó dos debilidades del sistema que, al paso del tiempo, puso en peligro a las aduanas interiores como organizaciones –incluyendo la de Guanajuato-. La primera debilidad se apreciaba en que el marco legal presentaba huecos que no facilitaban el control de las operaciones de la aduana –sobre todo en el rubro de las importaciones- esto alimentó una serie de prácticas que podrían considerarse antiéticas y que afectarían el desempeño de las aduanas interiores. La segunda debilidad estaba más relacionada con aspectos de capacitación de los actores al

interior de la aduana porque, como señalaba A1 en su testimonial, los números de referencia para el tránsito de camiones de carga con destino a las aduanas interiores eran dos: uno de entrada y otro al momento de hacer el despacho en la aduana interior. Este simple detalle evidenciaba cierto desconocimiento de funcionarios de la aduana como actores al interior de la misma. Entonces, lo que apreciamos aquí es que la estrategia emergente aplicada que dio lugar a este tipo de organizaciones muy probablemente podría haber sido acompañada de otras medidas complementarias que dieran una mayor funcionalidad a estas organizaciones, como por ejemplo una mejor capacitación de los funcionarios aduanales –es decir, acompañarla de una estrategia de especialización según la tipología propuesta para este estudio-. Complementariamente, las debilidades del personal a la larga condujeron a alimentar el vicio de la corrupción –añejo problema histórico en la existencia de las aduanas que fue descrito en la primera parte de este capítulo- que, aunque se manejó de manera muy discreta en el trabajo de campo –el actor A1 no lo señala como tal, pero parece reconocerlo cuando señala que al implementarse el sistema aleatorio “se limpio mucho la operación”- como causal de la desaparición de la aduana sí se reconoció que esa práctica influyó en ese resultado.

Con este referente, la organización llamada Aduana Interior de Guanajuato cerró como se indicó en párrafos anteriores el 31 de enero de 1993, según el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de ese año, pasando a convertirse a partir del primero de febrero en Sección Aduanera bajo la jurisdicción de la aduana de Querétaro.

Sin embargo, había algunas actividades que hacían rescatable el trabajo de la Aduana Interior de Guanajuato como organización y entre estas una es destacada por el actor A3 entrevistado también para esta investigación:

“las aduanas tenían y tienen la obligación de conformar un Comité de Facilitación Aduanera (CFA) –el de la Aduana de Guanajuato se reúne bimestralmente- lo convocan de Guanajuato, lo forman agentes aduanales, autoridades aduaneras (aduanas de Guanajuato), de comercio exterior (Secretaría de Economía), de administración local (Secretaría de Desarrollo Económico), de auditoría fiscal, la administración local de recaudación, la administración local de jurídico, porque se presentan problemas con los usuarios de la aduana. Este CFA se reúne para ver qué problema tienes, que problema tiene tu empresa, tu comitente –requiere un horario especial para despachar o en días inhábiles-, todo eso se facilita a través de este comité; la primer sesión fue en instalaciones de Ciceg en el mes de enero..., ha habido sesiones en la General Motors con visita a la línea de ensamble y se ha sugerido a Camarena (Administrador actual de la Aduana) que se haga en empresas como Export San Antonio que tiene invernaderos con tecnología de punta, con Roberto Plasencia, la idea es que el empresario sienta que la autoridad aduanera se acerca a ellos, que se haga en San Pancho, Salamanca, Irapuato, Celaya en empresas de esos lugares. A grandes rasgos, gran parte de esto es lo que hacía la Aduana Interior de Guanajuato.

La aduana de Guanajuato, lamentablemente, deja de ser aduana porque los despachos se vinieron abajo por “x” razones”.

Se aprecia en este testimonio que la aduana como organización tenía aspectos que se consideraban rescatables y que según A3 mantuvieron la inquietud en el medio sobre la existencia de la aduana, A3 no quiso ahondar en las causas que propiciaron su desaparición porque según dijo, él no trabajaba en la aduana cuando sucedió el cierre.

Desde el punto de vista organizacional, consideramos que el cierre de la aduana interior de Guanajuato obedeció a dos tipos de estrategias. Una consensuada, tal vez no de manera abierta, pero si de manera implícita. Primero, porque los actores usuarios del servicio comenzaron a dejar de utilizar los servicios de la aduana por varias razones –presumiblemente pérdidas de mercancía y algunas otras prácticas que generaban costos extraordinarios para las empresas como el cohecho-. Segundo, las autoridades centrales recibieron este tipo de quejas, algunas fueron atendidas dentro de su esfera interior pero, sin asumir una posición abierta decide cerrar la organización –estos fueron comentarios que fueron referidos a nuestro entrevistado A2, por parte de diversos actores-.

La segunda estrategia considerada en este análisis es la que llamamos “de recuperación”. La consideramos así porque al argumentar la autoridad aduanera que la Aduana Interior de Guanajuato no se justificaba por el número de operaciones que tenía, de alguna forma se estaba contrastando su operatividad con los recursos que utilizaba la organización para ser funcional, y esta posición,

bajo este enfoque, bien podría indicar que no se “recuperaba” financieramente en recaudación lo que se asignaba de recursos a la organización.

Sintetizando, el cierre de la organización estuvo determinado por la excesiva regulación del tránsito de mercancías a la aduana interior como resultado de la pérdida de mercancías en el trayecto –intencional a los ojos de las autoridades aduaneras. La alta corrupción que imperaba al paso del tiempo en la aduana interior –en la percepción de varios de los empresarios locales- y el reducido número de operaciones que se efectuaban en la aduana desde la perspectiva de las autoridades aduaneras.

Sin embargo, este tema no se olvidó para una parte importante del gremio empresarial quienes con el transcurrir de los años insistieron en su reactivación como se describe a continuación.

3.3.2 Cronología del proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato

Se manejaron varias versiones sobre la necesidad de reabrir nuevamente la aduana de Guanajuato, algunas apuntaban a que había sido idea de Eduardo Sojo como funcionario importante en el área económica del cuerpo de asesores de Vicente Fox al iniciar su periodo de gobierno en el estado de Guanajuato, otros apuntaban a que había sido idea principalmente del propio Fox como gobernador derivado de la necesidad de impulsar la economía regional; en seguida revisaremos estos puntos de vista tratando de reconstruir el proceso con un enfoque cronológico.

El siguiente cuadro muestra en síntesis el proceso que siguió la gestación de la idea, y su encauzamiento hasta la apertura de la organización y el papel de los actores clave que fueron identificados en dicho proceso.

El Puerto Interior y la implementación de la Aduana de Guanajuato

Cuadro 3.13. Proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato

AÑO	FASE	EVENTO	ESTRATEGIA	CONFIGURACION ESTRUCTURAL	ACTORES
1993	Inicio	Reconfiguración de la Sección Aduanera de León Implementación de la Sección Aduanera de Celaya	Consensuada Emergente Recuperación	Burocracia Profesional	Asociación de Empresas Exportadoras del Bajío Productores de Perecederos
1999	Planeación	El COMCE propone la creación de la Aduana Interior de Guanajuato (se firma convenio el 15 de diciembre de 1999 ver anexo), como parte del proyecto integral Puerto Interior y Aduana de Guanajuato.	Consensuada Crítica Emergente	No hay una propuesta de configuración estructural porque es una atribución del SAT y la AGA.	Gobierno del Estado, Administración General de Aduanas y COMCE
2002	Planeación	El gobierno del Estado de Guanajuato decide construir la Aduana Interior de Guanajuato dentro de las instalaciones del Puerto Interior de Guanajuato	Consensuada Crítica	No hay una propuesta de configuración estructural porque es una atribución del SAT y la AGA.	Gobierno del Estado, Administración General de Aduanas.
2005	Planeación	Inicia la construcción de la Aduana Interior de Guanajuato. El COMCE presenta un diagnóstico de posibles amenazas que podrían afectar las futuras operaciones de la Aduana.	Complementación Especialización Crítica	Estructura Simple	Gobierno del Estado, Gobierno Federal, Administración General de Aduanas, COMCE
2006	Implementación	la Aduana Interior de Guanajuato inicia operaciones, se publica la circunscripción de la Aduana de Guanajuato, absorbiendo las secciones aduaneras de León y Celaya	Emergente Recuperación	Estructura Simple Burocracia Profesional	Administración General de Aduanas, Servicio de Administración Tributaria, Aduana de Guanajuato

Fuente: elaboración propia (2008)

3.3.3. Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato: Fase de inicio (transformación a Sección Aduanera)

El cierre de la Aduana Interior de Guanajuato como organización, implicó la necesidad de reconfigurar la plaza pues aún cuando dicha aduana cierra en ese tiempo, la tarea de facilitar el desarrollo de las operaciones de comercio exterior debe seguirse realizando, por eso la convertida Sección Aduanera de León pasa a la circunscripción de la Aduana de Querétaro cuando fue cerrada el 31 de enero de 1993. Al inicio hubo un caos con la reasignación de la Aduana, según describe A2:

“La Sección Aduanera de León estuvo un tiempo dependiendo de la Aduana de Aguascalientes –14 octubre de 1993 al año de 1996, 3 años 1 mes- fue un “cambiadero” un descontrol, un cambio drástico...

Se implementa la Sección Aduanera en Celaya a petición de las empresa exportadoras del bajío que se conforman como Asociación de Empresas Exportadoras Bajío productores de perecederos –solicitan a la AGA una sección aduanera dependiente de Qro-, se instala en (a fines de) 1993 en unos almacenes fiscalizados -almacenes generales de depósito-. A2

Según describe A2, la Sección Aduanera de León estuvo bajo la jurisdicción de la Aduana Interior de Querétaro por unos meses para, posteriormente, pasar a la jurisdicción de la Aduana de Aguascalientes –está decisión está relacionada con la

creación de la Sección Aduanera de Celaya que quedó bajo la jurisdicción de la Aduana de Querétaro mientras que la Sección Aduanera de León fue canalizada a la Aduana de Aguascalientes-, para regresar nuevamente a fines de 1996 a la jurisdicción de la Aduana de Querétaro.

Complementariamente, según el testimonio de A2, en 1993 se conforma la organización denominada Asociación de Empresas Exportadoras del Bajío Productores de Perecederos quienes solicitan a la Administración General de Aduanas (AGA) la necesidad de contar con, al menos, una Sección Aduanera, eventualmente esta se crea y queda bajo la circunscripción de la Aduana de Querétaro. Señala A2 que, al paso del tiempo, esta organización sería el área más importante de la Aduana de Querétaro por su volumen de operaciones –mayor a las de esta aduana y la Aduana de Guanajuato juntas-.

De acuerdo con esta descripción, apreciamos varias estrategias en las decisiones tomadas por los funcionarios del gobierno federal a través de sus autoridades aduaneras. Por un lado, la idea de mantener la Sección Aduanera de León y por otro crear la Sección Aduanera de Celaya obedece a una estrategia consensuada porque la creación de una Sección Aduanera radica en una petición de los actores locales principalmente los empresarios del sector calzado y los que forman parte del sector alimentario. Además, apreciamos flexibilidad en las reglas de la autoridad federal para adaptarse a las necesidades del medio local de Celaya –en el caso de la Sección Aduanera de Celaya-, tanto para crear una organización que facilite los procesos de despacho de exportación -aún cuando se

tiene una aduana a unos cuantos kilómetros de ahí a 30 minutos aproximadamente-, como para conservar otra en la zona de León que conformó el antecedente de la nueva aduana como se verá en la siguiente fase, esta la consideramos una estrategia emergente. En seguida nos permitimos abordar el proceso de conformación de la nueva aduana.

3.3.4. Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato: Fase de planeación (el consenso)

Aparentemente, la idea original de volver a reactivar la Aduana en Guanajuato surge por parte del Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE), mediante conversaciones entre los directores regional y Operativo, quienes haciendo eco en las inquietudes de las empresas afiliadas a la organización que representan, se reúnen con el entonces Gobernador del estado de Guanajuato, Vicente Fox Quesada, a quien le hacen la propuesta. A2 describe lo siguiente:

“Nosotros como organismo hicimos un evento en 1997 el primero que hubo donde pedimos que se hiciera una aduana nuevamente en Guanajuato. Nosotros propiciamos la iniciativa de que se creara nuevamente la aduana; invitamos al entonces Administrador General de Aduanas el lic. Omar Fayad, firmó el convenio también el gobernador Vicente Fox quien tomó la propuesta y la canalizó a sus asesores para que trabajaran en un proyecto que más tarde dio lugar al proyecto del Puerto Interior de Guanajuato (...) aunque nosotros sólo habíamos pedido la Aduana en Guanajuato. El gobierno propuso que no solo la aduana sino algo de mayor impacto”. A2

Estas fueron las palabras de quienes señalan que la petición concreta se inicia en la organización llamada COMCE. Sin embargo, conviene puntualizar que antes de esta charla, el gobierno del estado ya venía trabajando con un proyecto que se había planteado desde finales del gobierno interino de Carlos Medina Plascencia durante la primera mitad de los años noventa: el proyecto del Puerto Interior, y complementariamente la aduana interior. El actor A3 comenta al respecto:

“A raíz del proyecto del Puerto Interior se vuelve a considerar la aduana interior, son dos proyectos: el Puerto Interior y la Aduana de Guanajuato dentro del puerto interior. Vienen de la AGA a localizar el terreno donde se ubicara el proyecto antes de Vicente Fox –con Carlos Medina ya se planeó-. Lo que tenía la Aduana Interior de Guanajuato, en la zona del Granjeno Plus se tenía una superficie que el gobierno del Estado había dado en comodato a la AGA –a la SHCP, no había SAT todavía (lo hubo) hasta 1997- dependiente de la subsecretaria de ingresos de la SHCP. En esa superficie –cuando ya se tiene el proyecto del Puerto Interior- se dice vamos a construir (ahí) una Aduana Interior y ustedes nos van a desocupar el terreno del Granjeno Plus, ahí donde estuvo la (primera) aduana se construyó el DIF”. A3

Como se aprecia aquí hay dos versiones sobre el surgimiento de la idea crear la Aduana Interior, la primera propuesta por el COMCE que se cristaliza con la firma de un convenio (ver anexo 2). Mientras que el testimonio del funcionario aduanal nos encamina al origen simultáneo de los dos proyectos: el del Puerto Interior y el de la Aduana Interior de Guanajuato. Esta segunda versión tiene más elementos

que nos permite apreciar la importancia de la aduana para los distintos actores, A3 abunda al respecto:

“Me tocó desocupar todos los almacenes, 3 almacenes con archiveros viejos, facsímiles sacarlo y pasarlos a la Sección Aduanera de Gto⁶... En las instalaciones dejadas se hizo el DIF en una parte y en otra se hizo el Instituto de la Vivienda de Guanajuato (IVEG) por parte de Carlos Medina Plascencia mediante un decreto. Posteriormente como gobernador del estado Vicente Fox publica en el periódico estatal un decreto donde se entrega a la Presidencia Municipal de León –con Luis Quirós como autoridad municipal - el compromiso de la Sección Aduanera, luego vino Jorge Carlos Obregón, luego Luis Ernesto Ayala Torres. Luis Quirós –pagaba la renta de la nave industrial en Brisas del campo a donde se había mudado la sección aduanera de León. Esa renta la sigue cubriendo el municipio, sale Quirós y entra Jorge Carlos Obregón, quien asigna presupuesto y se sigue pagando la renta hasta que en 1998, Celso López González (propietario del inmueble) dice requiero las instalaciones, se le dice que no, que hay un compromiso de parte de gobierno del estado, gobierno municipal y la Copladeg, donde se indica que al concluir el puerto interior, la Sección Aduanera de Guanajuato se mueve y se le devuelve su inmueble ya que Hacienda no firma contratos de comodato, lo hace el gobierno municipal con el propietario del inmueble, arréglense ustedes, resultado aumento de renta, llega Luis Ernesto Ayala quien dice no tengo dinero, ¿qué hacemos?, bueno recogemos nuestra sección aduanera y nos vamos. Contesta, espérame tantito, ¿como le hacemos? déjame arreglarlo.

⁶ Al cerrar la Aduana, la nueva Sección Aduanera de León como organización se ubica en otra zona en la entrada de la ciudad de León, en terrenos de un particular a quien se le paga una renta por el espacio ocupado. Sin embargo, esa ubicación no cumple los requisitos exigidos por la Administración General de Aduanas, pero aún así se le deja en ese lugar.

Entonces se vienen la reuniones a principios de octubre de 1998 se presenta Eduardo Sojo representando al Gobierno del Estado, viene Álvaro Quintana Elorduy de México quien era Administrador Central de Planeación Aduanera –fue Administrador General de Aduanas- y dice nos interesa el proyecto de la aduana, salimos de aquí pasarla para acá porque donde está, estamos trabajando fuera de normatividad – para pasarla a donde está ahorita-“.

Este pasaje narrado por el funcionario muestra cómo se entretajan los intereses de funcionarios locales y del gobierno estatal para conservar –en primera instancia- a la Sección Aduanera como organización en la zona y, eventualmente crear las condiciones para impulsar la reconfiguración de la Aduana de Guanajuato. Apreciamos aquí el consenso al que recurren los funcionarios en los tres niveles de gobierno como estrategia de adaptación al contexto imperante. Nos explicamos: el gobierno federal toma la decisión de cerrar la Aduana Interior de Guanajuato –por su bajo número de operaciones- pero los funcionarios estatales y locales no quieren que la plaza pierda la organización y logran que al menos se quede como Sección Aduanera⁷. De hecho este evento representa, hasta cierto punto, una contradicción de las autoridades aduaneras federales porque están de acuerdo en mantener esta organización aún cuando indican que el número de operaciones es bajo. Por otro lado, la autoridad federal no está dispuesta a incurrir en algunos gastos fijos como es el arrendamiento del espacio físico para que se

⁷ Los funcionarios estatales y municipales tienen un interés particular en la permanencia de la organización pues casi todos ellos están vinculados a la producción de calzado y curtiduría, con operaciones internacionales para lo cual contar con una organización que les facilite el despacho de sus embarques es fundamental.

mantenga la organización en la plaza lo que da lugar a que las autoridades locales tomen una decisión.

El gobierno del estado cede la responsabilidad al gobierno municipal por estar en su jurisdicción y este acepta cubrir los costos de arrendamiento hasta que el propietario les pide las instalaciones en 1998. Al manifestar Luis Ernesto Ayala, Presidente Municipal de León problemas financieros para liquidar el arrendamiento de las instalaciones de la Sección Aduanera, la AGA amaga con cerrar la organización y retirarse de la plaza propiciando mediante este mecanismo de cooptación la adopción de una estrategia consensuada que facilite la confluencia de varios actores en los diversos ámbitos de gobierno a fin de discutir las opciones que se tenían –y que ya se venían trabajando. Como resultado de esto se agiliza el proyecto del Puerto Interior con el subsecuente interés de la AGA para que la aduana forme parte de él, y propiciar, a su vez, con esta reubicación que la organización se encuadre dentro los márgenes legales que tiene el SAT y la propia AGA. Esta parece ser el claro caso de una estrategia consensuada que permite cubrir varios objetivos para los diversos actores. Para las autoridades municipales les permite mantener una organización que facilita el desahogo de operaciones de exportación –como se dijo varios de los presidente municipales son productores de calzado de exportación. Para el gobierno federal ligar los dos proyectos: el Puerto Interior y la Aduana, ambos les permite cumplir un objetivo no sólo económico, en cuanto a la promoción de actividades económicas sino también en el ámbito político pues le permite generar una imagen positiva por el impacto que ambos proyectos tienen para la economía del estado.

La decisión de llevar a cabo ambos proyectos se había tomado a fines de 1997 y se formaliza en octubre de 1998 en las reuniones que sostiene Eduardo Sojo representando al Gobierno del Estado y Álvaro Quintana Elorduy quien, en ese entonces, era el Administrador Central de Planeación Aduanera y fue Administrador General de Aduanas posteriormente.

3.3.5 Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato: Fase de planeación (el seguimiento)

A partir de 1999 se comenzaron las reuniones de planificación y seguimiento. Los actores centrales eran el Jefe de la Sección Aduanera de Celaya, como delegado federal representando a la Administración General de Aduanas (AGA) y a la SHCP, los delegados federales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Salud, entre otros. El grupo comenzó a reunirse cada mes en el hotel Gran Plaza de Guanajuato. Había un enlace con los tres niveles de gobierno, federal, del estado y municipal. Las reuniones abordaron una dinámica de grupos y se dividieron los temas en los ámbitos técnico, de comercio, salud.

A raíz de la necesidad de desocupar el local donde se ubicaba la Sección Aduanera de León, y la falta de recursos financieros por parte de la Presidencia Municipal de León, Vicente Fox –aún en funciones como gobernador del estado- instruye a Alberto Lens Montes de Oca del Consejo de Planeación Regional del Estado de Guanajuato (Copladeg) para que se encargue de organizar el proyecto

de la Aduana Interior de Guanajuato⁸, se solicita a una empresa de la ciudad de México que lleve a cabo el proyecto en el formato electrónico de fotogrametría - esto era todavía en 1998-. Recordemos que la estrategia consensuada, aquí aplicada presenta al Estado “benefactor” con una función social que mediante la discusión de diversos actores –incluyendo los propios- llegan a un consenso sobre la mejor alternativa para cumplir los propósitos de la organización, en este caso: su permanencia.

En 1999 se realizó la fotogrametría de Silao, del Puerto Interior, los terrenos para la aduana incluyendo su recinto fiscal federal, y la aduana misma indicando las áreas de la administración, la importación y la exportación (ver anexos 1 y 3), y a raíz de eso se llevaron las reuniones cada mes, con Álvaro Quintana –de la AGA-, Eduardo Sojo –de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado-, también se incorporó el representante de los agentes aduanales de la aduana de Querétaro –CP Miguel Ángel Franyutti quien también representaba al Comce Bajío-. El grupo tuvo conocimiento del proyecto como se había pensado y, posteriormente se formaliza el convenio con el presidente de la república en el año 2002 –Vicente Fox- y con el entonces gobernador Juan Carlos Romero Hicks quien conoció y apoyó el proyecto desde que era candidato a la gubernatura,

⁸ El arreglo para solventar este problema se hizo por parte del gobierno del estado con el gobierno municipal de León. en este se indicó que el gobierno municipal pagaría la renta pero el presupuesto lo otorgaría el gobierno del estado, a través del proyecto llamado Puerto Interior y Aduana Interior de Guanajuato. Así, el Copladeg pagaría proyectos que el gobierno municipal haría para el gobierno del estado –se hizo un convenio-. De ahí se pagaría la renta de la nave industrial donde se ubicaba la Sección Aduanera de León para que no se tuviera que salir en su momento. El gobierno municipal prestó en *comodato* un terreno cerca de la Sección Aduanera para meter la diversos enseres y bienes que estaban bajo resguardo de dicha organización – ese terreno hacía las veces de patio fiscal que no era del agrado de la AGA porque no reunía las condiciones para figurar como tal, por eso consideraban que estaba fuera de la ley-.

mientras que Ramón Martín Huerta como gobernador interino realizó la supervisión de los avances del proyecto.

La estrategia de aglutinar distintos actores –tanto en el proyecto de la aduana como en el del Puerto Interior- tenía como finalidad disminuir las opiniones negativas que pudiesen surgir, sobre todo luego del cierre de la anterior aduana. Así, el Puerto Interior justificaba esa decisión-, cooptación la llama Selznick (1989) a este tipo de medidas., particularmente, cooptación informal la cual es producto de la presión de grupos de poder –empresarios de la industria del calzado, del sector automotriz, del gobierno federal (recordemos el origen local del titular del Poder Ejecutivo), del gobierno del estado porque incluía en su plan de gobierno el impulso al Puerto Interior aunque este tenía como paternidad al propio Vicente Fox cuando tenía el control del gobierno estatal-. Las relaciones de poder de grupos empresariales locales con el rol decisivo desempeñado por funcionarios federales tenían como propósito de grupo lograr la creación de esta organización.

Con este contexto, el 7 de junio de 2002 se firmó en la ciudad de León, Gto., el convenio mediante el cual se decide crear la Aduana Interior de Guanajuato, los actores que formalizan este evento son Luis Ernesto Ayala –Presidente Municipal de León-, Pedro Cerisola –Secretario de Comunicaciones y Transporte-, Juan Carlos Romero Hicks –Gobernador del Estado- y José Guzmán Montalvo – Administrador General de Aduanas- y Vicente Fox –presidente de la República- quien funge como testigo de honor. En esa ceremonia se presenta el proyecto de la Aduana de Guanajuato.

3.3.6 Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato:

Fase de planeación: la construcción de la organización

Alberto Lens, funcionario del Consejo de Planeación para el Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (COPLADEG), contempló dentro de las estrategias económicas y proyectos de infraestructura del siglo XXI a la aduana interior de Guanajuato en el corredor industrial (ver anexo 3) junto con otros proyectos como el plano del Poliforum de León y el Tren Interurbano. De acuerdo a la imagen presentada en el anexo indicado, el proyecto original fue elaborado en el año 2002 y presenta en la parte central del complejo a las oficinas administrativas, mientras que en el área izquierda de la figura se encuentran los módulos de importación y exportación. En la parte superior de la figura se aprecian el punto de ingreso y salida de las mercancías que serán despachadas por vía férrea y aérea. El ingreso a la Aduana mediante camiones de carga será por la zona baja que conecta a la carretera federal 45 que va de la ciudad de León hasta la ciudad de México, cubriendo la región del Bajío. Los almacenes fiscales que forman parte del proyecto se ubican entre los módulos de importación y exportación.

Para el actor A3, la ventaja de la aduana interior será la figura de la importación por los diferentes regímenes aduaneros y por distintas modalidades de tráfico: terrestre, vía ferrocarril, y aérea. Al respecto A3 plantea los siguientes argumentos:

“Se espera que el flujo de mercancía que venga de la APEC (Cuenca del Pacífico, principalmente los países asiáticos como China) y que entre por Manzanillo o Lázaro Cárdenas (con destino) al Bajío (para que se) pueda emplear a la Aduana Interior de Guanajuato (AIG)...la AIG está entre las tres principales del país, con un radio de acción de 300 Km., a la redonda puede dar servicio a los estados de Jalisco, Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Estado de Hidalgo, es mas fácil de desaduanar aquí y sacar la mercancía para empresas que estén a 300 Km. a la redonda. Con las vías de comunicación por San Felipe Torresmochas, de San Luis Potosí ya no bajaría por la otra carretera sino por la nueva carretera SLP-Silao, esta carretera le meterá mucho despacho a la AIG. La otra autopista que viene de Lázaro Cárdenas hasta aquí pasando por Cuitzeo para desahogar por Lázaro Cárdenas dará una gran funcionalidad a la AIG”. A3

Para desarrollar todo este proceso, el 4 de febrero del 2005 se inició la construcción de la Aduana Interior, considerada por el gobierno estatal –de acuerdo a sus propios planes- piedra angular del Puerto Interior.

Lo que podemos apreciar en esta fase es la implementación de estrategias de complementación y especialización, así como de carácter crítico. Es de complementación porque refuerza el consenso que se tenía ya para llevar a cabo el proyecto. Además presenta flexibilidad y movilidad, no tanto en el ámbito de la estructura de la organización puesto que la AGA ya cuenta con modelos específicos creados para esas organizaciones (ver anexos 5 y 7), aunque si les otorga ciertas libertades porque hay otros elementos presentes en este proceso

como son la habilidad y capacidad de los actores para, por ejemplo, permitir un diseño al gusto de los usuarios locales; la capacidad de integración del grupo que llevó a cabo el proceso y el uso de la tecnología que pudo estar presente al involucrar organizaciones que contribuyeron a plantear el diseño, la fotogrametría y el equipamiento futuro de la organización que reflejan también un trabajo especializado para convertir en realidad este proyecto.

De igual forma, la estrategia empleada la consideramos de naturaleza crítica porque es colectiva en el sentido de que el resultado refleja el trabajo de diversos actores como ya se ha mencionado. Los funcionarios federales, locales y de la iniciativa privada integran una unidad que formula, evalúa y conduce la estrategia, proporcionan la directriz de lo que se quiere con la organización. Además, se incorpora a la organización encargada del diseño físico de la aduana que presenta el proyecto conforme a los requerimientos del comité de trabajo, y que se cristaliza en la figura descrita líneas arriba.

En la acción organizada del grupo central se manejaron adecuadamente los conceptos que encontramos en las estrategias de complementación y especialización: discurso y poder. Por un lado, los actores principales mantuvieron en un bajo perfil los detalles del proyecto a fin de no generar críticas al mismo. Por otro lado, plantearon adecuadamente en el ámbito estatal la necesidad de contar con ambos proyectos –el Puerto Interior y la Aduana- para promover la actividad económica y generación de empleo en la región. Adicionalmente, se aprovecho la

posición de Vicente Fox como presidente de la República quien por el poder que ejercía pudo fácilmente impulsar ambos proyectos.

De acuerdo con esta visión era importante en el proceso de configurar la relación de la organización con el entorno mediante un adecuado vínculo del discurso y el poder. Además, estas estrategias tienen una connotación más humana.

3.3.7 Proceso de creación de la organización llamada Aduana de Guanajuato: Fase de Implementación: Inicio de operaciones de la organización

La Aduana Interior de Guanajuato concluye la fase de construcción en el mes de marzo de 2006 e inicia su funcionamiento de manera informal pues la nueva organización no está considerada como una aduana como tal –en términos legales- hasta el mes de mayo. Este evento fue importante en su inicio porque gran parte del acoplamiento de personal tuvo que ser desahogado por personal de otras aduanas como se verá más adelante.

Sustento Legal

La formalización de la organización se da el 12 de mayo de 2006 cuando se publica en el diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. En este Decreto se plantea la modificación al artículo 37

apartado C referente a las Aduanas existentes en el país, ahí se establece la creación de la Aduana de Guanajuato –con ese nombre formal-, con sede en el municipio de Silao, Gto. El artículo primero Transitorio, indica que el Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario Oficial de la Federación. Adicionalmente, el artículo cuarto Transitorio señala que la Aduana de Guanajuato iniciará operaciones una vez que entre en vigor el Acuerdo por el que se establezca su circunscripción territorial.

Complementariamente, el 24 de mayo de 2006, se publica el Acuerdo por el que se modifica el Diverso, por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, publicado el 2 de noviembre de 2005 (ver anexo 4). En este Acuerdo se plantea que con el objeto de eficientar los recursos y la operación de la Aduana de Guanajuato, y dada la cercanía que existe entre la Sección Aduanera ubicada en León, Guanajuato y la nueva Aduana que se encuentra en el municipio de Silao, se determina que la Aduana de Guanajuato absorberá las operaciones de la Sección Aduanera de León y en consecuencia se suprime esta Sección Aduanera.

Adicionalmente, se señala en el mismo documento que se reforma el Artículo Tercero, segundo párrafo del Acuerdo, por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 2005. El artículo Tercero indica la circunscripción territorial en donde ejercerán sus facultades las Aduanas, Secciones Aduaneras y Aeropuertos Internacionales.

Para la Aduana de Guanajuato menciona la fracción XXVII que la sede será la ciudad de Silao, Guanajuato –lugar donde se encuentra el Puerto Interior-, cuya circunscripción territorial comprenderá el Estado de Guanajuato.

Además de lo anterior, se menciona que dependerán de dicha Aduana, la Sección Aduanera de Celaya, ubicada en la ciudad de Celaya, y el Aeropuerto Internacional de Guanajuato, en el municipio de Silao, ubicado en la ciudad del mismo nombre, ambas en el Estado de Guanajuato. El Acuerdo entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, según señala el Artículo Primero Transitorio. Mientras que los Artículos Segundo y Tercero Transitorio aclaran que los asuntos en trámite en las Secciones Aduaneras de Celaya y León, así como en el Aeropuerto Internacional de Guanajuato, se solventarán ante la Aduana de Guanajuato. Con esto se cumple la parte formal de creación de la organización.

3.3.8 La Aduana de Guanajuato como organización

La organización llamada Aduana de Guanajuato se encuentra ubicada en la Carretera Panamericana #45, tramo León-Silao, Km. 160 24, está edificada en una superficie de 34 hectáreas. Forma parte del Municipio de Silao, Ejido El Refugio, Rancho San Isidro, tiene el Código Postal 36100, Pasando el Aeropuerto Internacional de Guanajuato, Silao, Gto.

El primer Administrador oficial a cargo de la organización era el Ing. Carlos Camarena Torres, un profesionalista llegado directamente de las oficinas de la

Presidencia de la República. Actualmente, el administrador es el Lic. Álvaro López Naranjo. En el sistema de la Administración General de Aduanas se le ubica con el número de Red: 7525229

Figura 3.20 Acceso a la Aduana de Guanajuato



Fuente: imagen propia

Esta organización está considerada como Aduana Modelo por parte de la AGA con una serie de funcionalidades que se planean hacerse extensivas a otras organizaciones de este tipo.

En cuanto a la Aduana se describirá primeramente su conformación física.

3.3.8.1 Estructura física de la Aduana de la Aduana de Guanajuato

La organización se encuentra estructurada en tres Secciones – ya no hay Sección Aduanera de León, debido a que ésta fue sustituida prácticamente por la nueva aduana –. Las secciones que conforman a la organización se indican en seguida.

1. Oficinas Centrales de la Aduana. Éstas abarcan la parte central de la organización. Se desarrollan las funciones de importación y exportación de mercancías, así como las operaciones administrativas correspondientes a los Departamento de Informática, Contabilidad y Glosa (ICG), el departamento de Fiscalización y el Departamento Legal.
2. Sección del Aeropuerto Internacional del Bajío. No tiene el carácter de una Sección Aduanera, es más bien una Sala de revisión en la que se efectúan las operaciones de importación y exportación de carga aérea, además del trabajo de sala, que corresponde a la importación de bienes por parte de pasajeros internacionales.
3. Sección Aduanera de Celaya. Esta sección (ver figura 3.18) se aboca principalmente a las operaciones de exportación de mercancías (ver figura 3.19) propias de la zona, recordamos que por ley las secciones aduaneras sólo pueden realizar ese tipo de operaciones ver figuras siguientes.

Figura 3.21 Sección Aduanera de Celaya



Fuente: imagen propia

La imagen presenta la fachada de la Sección Aduanera de Celaya cuyo trabajo se centra primordialmente por las tardes y parte de la noche dado que en esos momentos es cuando se presentan a despacho los camiones con mercancía de exportación cuya área de despacho se encuentra en la parte posterior de la Sección Aduanera.

Figura 3.22 Parte posterior de la Sección Aduanera destinada a la exportación



Fuente: imagen propia

La importancia que tiene la Sección Aduanera radica en que el número de operaciones de exportación que realiza supera las que efectúa la Aduana en sus oficinas centrales sumando tanto la importación como la exportación, según palabras del Jefe de la Sección Aduanera:

“...la Sección Aduanera de Celaya...cuyo despacho es sumamente más importante que (el que desarrollan) las Aduanas de Querétaro y de Guanajuato juntas por el número de operaciones que realizan, pero no se tiene la importación”.

Como se ha señalado anteriormente en el contexto del campo aduanero, la importación está sobrerregulada y las secciones aduaneras no pueden efectuar ese tipo de operaciones, así que esas organizaciones dependen básicamente de la importación.

Por otro lado, el personal que labora en la aduana a diciembre de 2008 es de cuarenta y cinco colaboradores en toda la Aduana.

Antes de comentar los aspectos estructurales de la organización haremos una breve descripción de su composición física del nuevo edificio ubicado dentro de las instalaciones del Puerto Interior.

La distribución física se encuentra de la siguiente manera:

1. Oficinas Centrales de la Aduana. Este complejo representa el área principal de la organización donde se llevan a cabo todos los procesos esenciales de la organización. El edificio central está dividido por áreas. En la parte central del complejo tenemos las oficinas administrativas y sus distintos departamentos que la conforman. La siguiente figura muestra el edificio que comprende las oficinas centrales.

Figura 3.23. Oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato



Fuente: imagen propia

En estas oficinas se ubican los departamentos de Informática, Contabilidad y Glosa (ICG), el departamento de Fiscalización, el Departamento Legal y las oficinas del Administrador de la Aduana.

Figura 3.24. Interior de las oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato



Fuente: imagen propia

En la imagen superior se tiene al fondo del lado derecho las oficinas del administrador de la organización. Del lado derecho –con muro de cristal- se encuentran las oficinas de los departamentos de Operación Aduanera, Informática y Contabilidad, Control de Trámites y Asuntos Legales y la Jefatura de Salas de Revisión.

Figura 3.25. Oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato



Fuente: imagen propia

Esta imagen corresponde a los departamentos de Informática y Contabilidad, Control de Trámites y Asuntos Legales y la Jefatura de Salas de Revisión. La primera lleva el registro contable de los ingresos y movimientos de fondos derivados de las operaciones realizadas por la Aduana entre otras funciones. Control de Trámites y Asuntos Legales comprueba que las áreas que conforman la Aduana cumplan la legislación. Mientras que la Jefatura de Salas de Revisión supervisa y coordina las actividades del despacho aduanero de pasajeros en

viajes internacionales. Más adelante se hace una descripción más detallada de las funciones que se llevan a cabo en cada departamento.

Figura 3.26. Oficinas centrales de la Aduana de Guanajuato



Fuente: imagen propia

La imagen corresponde a la sucursal bancaria donde los importadores y exportadores deben cubrir el pago de los impuestos –normalmente a través de sus agentes aduanales- cuando sea procedente previo a los procesos de despacho aduanero.

Figura 3.27 Módulo de Importación



Fuente: imagen propia

La imagen anterior corresponde al módulo de despacho para la importación, en esta área concurren tanto el Agente Aduanal –representante de los importadores o exportadores- como el Vista Aduanal –representante del gobierno- para formalizar la legal entrada o salida de las mercancías al país mediante el despacho aduanero que se formaliza a través del pedimento de importación.

Figura 3.28 Módulo de Exportación



Fuente: imagen propia

El módulo que se aprecia en la imagen corresponde al área física que permite del desahogo de las operaciones de exportación, en este espacio, semejante al módulo de importación los mismos actores descritos formalizan la salida legal del territorio nacional de las mercancías, lo cual se formaliza mediante el pedimento de exportación respectivo.

Figura 3.29 Almacenes Fiscales



Fuente: imagen propia

La imagen muestra el módulo destinado al almacén, considerado un recinto fiscal donde se depositan las mercancías para su eventual proceso de importación o exportación dentro de los tiempos que señala la ley Aduanera.

Figura 3.30 Garita de Acceso a la Aduana de Guanajuato



Fuente: imagen propia

Esta imagen nos muestra el punto de acceso y control para las mercancías que serán importadas o exportadas provenientes del aeropuerto internacional de Guanajuato, o bien que son desplazadas por medio de ferrocarril para su eventual despacho aduanero.

Ahora bien, con relación a su estructura organizacional, la Aduana de Guanajuato presenta la estructura que se muestra en el anexo 5.

De acuerdo con la figura señalada, a los distintos departamentos les corresponde en lo general lo siguiente:

Administrador de la Aduana. A este personaje le corresponde dirigir la organización, para lo cual debe llevar a cabo la política en materia aduanera, los programas administrativos, dirigir los sistemas programáticos, los procedimientos y métodos de trabajo establecidos por la AGA como autoridad central; así como vigilar el cumplimiento de la normatividad en el desarrollo de las operaciones de comercio exterior; coordinando su trabajo con el SAT de la SHCP y las dependencias del gobierno federal que están relacionadas con la actividad del comercio exterior.

Departamento de Operación Aduanera. Este es uno de los departamentos medulares por conformar la parte medular del servicio a las empresas, tiene como objetivo la supervisión del desarrollo de las operaciones de comercio exterior realizadas dentro de la circunscripción de la Aduana, a fin de comprobar su cabal cumplimiento en el ámbito fiscal y de acuerdo con la Ley Aduanera y las disposiciones legales vigentes.

Departamento de Control de Trámites y Asuntos Legales. A este departamento le corresponde comprobar que las distintas áreas que conforman la Aduana cumplan con las disposiciones de la legislación que regula el flujo de comercio tanto de bienes como de los medios en los que estos sean transportados, incluyendo el despacho aduanero y los actos que de este se

deriven, así como la recaudación fiscal en la materia según lo marque las disposiciones legales.

Departamento de Informática y Contabilidad. A esta área le compete llevar el registro contable de los ingresos y movimientos de fondos derivados de las operaciones de comercio exterior realizadas por la Aduana; además, debe integrar la cuenta comprobada contable y documental, así como supervisar el control y mantenimiento del equipo de cómputo y radiocomunicación asignado a la Aduana para su operación.

Adicionalmente, conforman la Aduana de Guanajuato cubriendo otros espacios geográficos como ya se señaló:

Sección Aduanera de Celaya: Esta oficina ubicada en la citada ciudad supervisa y vigila que las operaciones de comercio exterior efectuadas por el personal se lleven a cabo conforme a la normatividad establecida para el despacho de mercancías y pasajeros su función primordial es coordinar y efectuar el despacho aduanero de exportación.

Sala de Revisión Aeropuerto Internacional de Guanajuato. Esta es un área que tiene como encomienda la supervisión y coordinación de las actividades del despacho aduanero de pasajeros en viajes internacionales, tanto de entrada como de salida del territorio nacional de mercancías y los hechos que de ello se deriven, vigilando el cumplimiento de las obligaciones acorde a la normatividad aplicable.

Para apreciar con mayor detalle las funciones que se efectúan en cada departamento de la aduana véase el manual de organización específico tipo de las aduanas (anexo 6)

De acuerdo con la estructura organizacional mostrada en el anexo 4, los responsables de estas áreas al inicio de operaciones de la aduana eran:

Sección Aeropuerto Internacional del Bajío: José Mario Rubio Alvarado, atiende la sala del aeropuerto – atiende a pasajeros –, la importación y exportación de mercancías se maneja desde las oficinas centrales.

Oficinas Centrales:

Departamento de Fiscalización: Hoakim Kamiakim Castruita Torres

Departamento Legal: Isabel Pérez

Departamento de Contabilidad: Rubén Buenrostro

Departamento de Operación Aduanera: Ana Villafuerte

3.3.8.2 Inicio de operaciones de la organización

Se mencionó anteriormente que la organización comienza sus operaciones en el mes de marzo de 2006, arrancando primero como Sección Aduanera en las nuevas instalaciones toda vez que su creación formal se da hasta el 12 de mayo de ese año. La tarea de ponerla en marcha correspondió a Ana Villafuerte, una

funcionaria quien llegó de las oficinas centrales de la ciudad de México y que venía de colaborar en la Administración Central de Operación Aduanera en la AGA, ella llegó para encargarse del trabajo inicial. Con esto la Aduana empieza a operar el 25 de mayo de 2006 realizando ya operaciones de importación y exportación, absorbiendo lo que venía haciendo la desaparecida Sección Aduanera de León y enterándose de lo que hacían la Sala del Aeropuerto Internacional y la Sección Aduanera de Celaya. El trabajo desempeñado en sus inicios por esta funcionaria no fue fácil. A este respecto A3 describe:

“(...) a Ana Villafuerte le tocó el proceso (de arrancar la Aduana), se comunicó conmigo, me hablaron dos administradores centrales (...) ella venía como encargada de la apertura, de la integración de recibirla al lic. Fernando Francisco Toriello Beltrán administrador de la Aduana Interior de Querétaro (...) la Sección Aduanera de León, (la) Sección Aduanera de Celaya, la Sala de Revisión del Aeropuerto Internacional de Silao y un modulo de selección automatizada para las cuestiones de charters que le llamábamos -no existe en diario oficial de la federación- Sección Aduanera de Silao, le llamamos sección aduanera de Silao pero era un módulo de selección automatizada que (...) se instaló a solicitud de Álvaro Quintana el Administrador General de Aduanas (...) (para) atender a General Motors, American Axle, Texas Instruments de Aguascalientes que recibían –mediante vuelos- (materias primas) todos los días (...), entonces necesitábamos despachar por ahí, (...) porque los vuelos charter llegaban (...) sobre las 9 y media de la noche entonces requerían despacho (aduanero) porque (esas empresas) estaban trabajando el justo a tiempo, todos teníamos que estar listos para el despacho y liberarle la mercancía. Era mas fácil tener el personal capacitado de la Sección Aduanera que despachara en la propia sala de recepción del aeropuerto a

petición de los agentes aduanales,(...) así se abre la Sala del Aeropuerto, para evitar el sobre-trabajo del personal aduanero, el despacho en el aeropuerto optimizaba tiempo y costos”. A3

El testimonio de A3 como Jefe de la Sección Aduanera de Celaya y funcionario más antiguo en la organización refleja la implementación tanto de una estrategia consensuada como de una estrategia emergente. Ambas juegan un papel importante porque evidencian la acción colectiva de diversos actores del ámbito federal y del sector privado para responder a una necesidad del entorno económico, lo que también muestra la importancia que tienen algunas organizaciones como General Motors y algunos de sus proveedores como American Axle en las decisiones adoptadas en una organización como la Administración General de Aduanas, se tiene una Sección Aduanera en León a unos veinte minutos del Aeropuerto, pero las autoridades deciden crear un área de despacho en el mismo Aeropuerto, la justificación proporcionada radica en que se optimizaban tiempo y costos para varias de las empresas más importantes de la zona.

En este entorno Ana Villafuerte toma las riendas porque en ese momento aún no se había designado un administrador para la Aduana de Guanajuato, el entonces Administrador General de Aduanas José Guzmán Montalvo todavía no tenía a un responsable permanente para la organización.

Este es el tipo de realidad que encuentra Ana Villafuerte al llegar a la nueva Aduana. A los ojos de nuestra fuente A2 el inicio de operaciones de la organización no fue fácil, apunta:

“la aduana ya está funcionando, con muchos problemas porque lo que era sencillo con Querétaro, en la operación, se complica con la nueva aduana porque la AGA no previó bien la nueva operación, los sistemas informáticos de la aduana no estaban preparados para ciertos errores que generaba el sistema –se han ido corrigiendo-. Por otro lado, hay otras mercancías que para importarlas requiere que la aduana esté habilitada para recibirlas, es decir sólo se pueden importar por ciertas aduanas como es el caso de algunas pieles exóticas, cuando la aduana de Guanajuato empieza a funcionar no estaba incluida en el anexo que indica su habilitación para recibir esas mercancías, no solo pieles, hablamos también de textiles, bebidas alcohólicas, etc. Así que ese tipo de mercancía que ha ido llegando al aeropuerto no se ha podido despachar hasta el día de hoy. Esto no se presentaba con Querétaro porque esa aduana si esta habilitada para recibir esa mercancía”.

Para complementar estos argumentos A3 señala:

(...) el Lic. Toriello (Administrador de la Aduana de Querétaro) me dice ya vamos a entregar va a ser así, necesito selección automatizada de Celaya, porque no es nada mas decir sabes que, ya eres Guanajuato ahora, dejas de ser Querétaro, no espérame tantito y el modulo. No eso es a nivel (de la Administración) Central de Contabilidad y Glosa, la Administración Central de Tecnología y todo eso (...) para modular un pedimento (se) tenía un código de

barras todavía con la aduana 64 que es Querétaro. 64.0, 64.3, 64.2, 64.1 (para secciones aduaneras y semáforo en aeropuerto). Entonces, al momento que entra la aduana de Guanajuato es la 84.0, la 84.1, yo en ese momento no podía despachar, ya tenía los contenedores, les decía aguántame un poquito, yo debía hablar con ISOSA, con la central de comunicaciones en México, para que se nos implementara ya el despacho y reanudar las exportaciones, las claves (para el sistema) (...) Es la creación de una aduana que lleva todos sus bemoles, cuantas veces se ha visto una historia así, muy pocas veces en la AGA, crear sí, pero como se llama, cambiar adscripciones que ya están trabajando es bastante problemático (...) Dentro de lo estresante fue bonito porque es como ver nacer un niño, con sus ventajas, sus carencias, es como te cambias de casa aquí tienes las llaves de tu casa pero no tienes gas, falta agua, no funciona la cisterna porque te falta una bomba. Todas esas situaciones fueron un poco violentas pero fueron arreglándose, deveras yo le reconozco mucho a Anita, qué chamba le tocó”.

Al analizar estos comentarios de A2 y A3 se aprecia que el arranque de la organización se dio sin tener una estrategia consensuada en el ámbito operativo entre la administración central aduanera como entidad responsable y los actores locales, es decir los funcionarios federales en la aduana de Querétaro y los pertenecientes a las secciones aduaneras. Esta falla se tradujo en una serie de problemas que tuvieron que corregirse de manera poco ortodoxa y onerosa para los contribuyentes. Por ejemplo, las mercancías que sólo podían importarse –con destino a la ciudad de León- por cierto tipo de aduanas como la de Querétaro, no

se pueden importar a través de la Aduana de Guanajuato ya que ésta no está habilitada para recibir mercancías de ese tipo –como el caso de pieles exóticas que están muy reguladas-; cuando esas mercancías llegan a la aduana, la funcionaria encargada de la aduana autoriza su salida –negociada por el importador y con el visto bueno de la autoridad central- para que esas mercancías puedan ser despachadas en las aduanas de Querétaro o de la ciudad de México, obviamente los costo de desplazamiento de tales mercancías corren por cuenta del importador. Este ejemplo, refleja la ausencia de la estrategia descrita al inicio de este párrafo, pero además también refleja que no se contó con una estrategia emergente, máxime que los particulares interesados en el uso de la nueva aduana habían documentado con anterioridad ante la autoridad central, una serie de observaciones de carácter legal que podrían dificultar la operatividad de la organización, sin embargo, las observaciones no fueron atendidas y posteriormente los procesos tuvieron que ser desahogados mediante acciones emergentes como ya se describió. En este planteamiento apreciamos la aplicación tanto de una estrategia emergente como de una consensuada como mecanismos de resolución de problemas críticos derivados de la falta de previsión y de los señalamientos de un marco normativo que limitaba los alcances de la nueva aduana para prestar servicios de manera funcional. El consenso se dio a nivel local pero con el aval de las autoridades federales para poder responder a las necesidades de las empresas de la zona –aún cuando se pasaran por altos algunas disposiciones de carácter legal, como el permitir que las mercancías controladas salieran de la aduana para ser despachadas en otras aduanas-, las necesidades de estas empresas dieron pie a que las medidas tomadas formaran

parte de una estrategia emergente, lo principal era resolver el problema y los actores se integraron para lograr tal propósito.

Adicionalmente, a Ana Villafuerte le tocó reestructurar al personal, incluyendo las nuevas contrataciones. Ante el crecimiento esperado reclutó personal joven, con conocimiento de las leyes en materia de comercio exterior pero sin práctica, lo que conllevó que tuvieran que trabajar más cercanamente con los actores de mayor antigüedad y experiencia, a decir de A3, el personal nuevo requería mayor capacitación en el ámbito operativo. Por otro lado, para resolver problemas de funcionalidad en la organización, Ana Villafuerte utilizó los contactos que tenía con los actores principales y con poder de decisión en las oficinas centrales de la AGA, los cuales le ayudaron a resolver varios de esos problemas como los referentes a la conectividad de los equipos, la falta de algunos otros equipos, todo esto gracias la comunicación que ella tenía con los funcionarios de la administración central, y también a que ellos ya sabían quién era ella y el compromiso que estaba atendiendo en la nueva aduana. Adicionalmente, los administradores centrales efectuaban visitas a la nueva organización para apreciar cómo se iban resolviendo los asuntos. En esta parte apreciamos la aplicación de una estrategia de especialización cuando apreciamos la forma en que se decidió la contratación del personal, además apreciamos una estrategia crítica cuando, la funcionaria aprovechando sus contactos en las oficinas centrales puede resolver problemas críticos para que se pueda efectuar el arranque de la aduana.

Posteriormente, en el mes de julio el Administrador General José Guzmán Montalvo designa al Ing. Carlos Camarena Torres como Administrador de la Aduana de Guanajuato, quien entra formalmente en funciones a partir del 1 de agosto de 2006. Al Ing. Camarena le correspondió proponer una estructura formal de la organización ante el Administrador General de Aduanas y que se basó prácticamente en el modelo descrito en el anexo 5 que corresponde al modelo Aduana tipo 2^o según manual de organización de la AGA, no hubo mucho problema porque esta estructura ya es la que formalmente se tiene prediseñada. Por otro lado, en lo referente al personal cuando el nuevo administrador llegó ya casi estaba integrado el personal, algunos provenían de la extinta Sección Aduanera de León, los de la Sección Aduanera de Celaya se quedaron así como los de la Sala del Aeropuerto Internacional de Guanajuato, otros se contrataron recientemente –la mayoría- y los menos los ha contratado él. La idea de contratar personal nuevo y casi recién egresados de las carreras vinculadas al comercio exterior obedece a que se busca personal que no esté “maleado”, por eso A4 señala:

“a mi llegada yo les dí la oportunidad a todos de seguir colaborando con un cierto perfil y con ciertos valores, la gente que no los ha asumido pues se ha tenido que retirar (...) los dos valores son trabajo en equipo y honestidad, el que no los cumple se va, la puerta esta grande para andar (...) aquí se premian dos cosas, bueno una se premia y otra se da por descontado, la honestidad se da por descontado y se premia el trabajo por equipo, el que no cumple con esas dos cosas, esta la puerta

⁹ Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas, Manual de Organización Específico Tipo de las Aduanas, octubre 2003.

abierta, y ha habido gente que no lo ha visto así, y este...ya no está aquí". A4

Como se aprecia aquí el administrador le da seguimiento a la estrategia de especialización en lo referente a la contratación del personal formado en el campo, pero aquí adiciona un elemento: "que no esté maleado", lo que hace presuponer un posible problema para la organización y que también podríamos interpretar como una estrategia crítica que le permita evitar posibles problemas de corrupción que se han convertido en algo frecuentemente señalado para el campo aduanero.

En otro ámbito, señala el administrador que la comunicación en la organización es directa y los actores principales tienen juntas semanales, son reuniones formales, donde se tiene que preparar un informe y exponerse ante los demás, se comenta, el diálogo es constante; se señala que la administración es de puertas abiertas para todos, no nada más para los jefes.

También se señala que algunas decisiones en la organización se toman conforme los eventos se van presentando, el argumento es que son cosas imprevisibles que se tienen que desahogar cuando ocurren para después ser recapituladas en las reuniones formales. En cuanto a la participación en las decisiones, los jefes son los principales facultados para decidir en lo concerniente a lo estratégico el personal de nivel operativo está acotado en sus decisiones principalmente por lo que marcan las leyes y reglamentos inherentes al tipo de

función que tienen en la Aduana, es decir el proceso tiende hacia la centralización por lo menos en las decisiones relevantes.

Con estos señalamientos vemos la presencia del consenso como una forma de resolver lo imprevisible aunque también apreciamos que pese a la política de puertas abiertas el administrador se reserva lo que considera las decisiones estratégicas.

Para el titular de la aduana, el concepto de la Aduana México lo considera uno de los más modernos del mundo, es decir, el Sistema Aduanero Mexicano, para él, desarrolla las Aduanas más modernas del mundo, de vanguardia; reconoce que hay cosas que deben mejorar pero lo considera sorprendente contrario a lo que quizás la gente piensa, lo considera así por la modernización tecnológica que se está dando en esas organizaciones. En el caso de la aduana que él administra considera que los usuarios de la aduana se incrementen, obviamente, él señala que el proceso irá creciendo con la demanda de servicios pero también considera que eso conllevará la necesidad de más personal adicional, tarea que le tocará a él justificar y gestionar ante las autoridades centrales cuando llegue ese momento.

Finalmente, en el aspecto tecnológico, el equipamiento de rayos X y rayos gamma, es algo que para el administrador vendrá mas adelante. Primero, porque es un equipamiento caro y al momento de esta investigación no se justifica por el número de operaciones –cosa que si es necesaria en frontera-. Segundo, existen otros aspectos como los físicos, por ejemplo la altitud de la región también debe

ser considerada para que el equipo funcione adecuadamente. Sin embargo, no descarta que esto se pueda llevar a cabo en la medida que el Puerto Interior se vaya desarrollando.

Estas fueron algunas de las primeras tareas llevadas a cabo por el Administrador. Como se ve la implementación e inicio de operaciones de la organización se dio como resultado de la conjugación de diversas estrategias. Podría decirse que en una primera parte el proceso estuvo más orientado tanto a la figura del consenso como al del entorno emergente como estrategias, manejando –en este proceso- como discurso la necesidad de adaptar las condiciones de la región al entorno cambiante, que rodeaba tanto al proyecto del Puerto Interior como al de la Aduana de Guanajuato.

Por otro lado, la organización inicia operaciones sin tener una estrategia predeterminada, la funcionalidad de la organización se dio más por un aspecto crítico de adaptación que por un eventual proceso de planificación en la organización, aunque si se reconoció que en este proceso de inicio, si hubo algunas consultas al funcionario que se desempeñaba como Jefe de la Sección Aduanera.

La organización finalmente está operando y en este momento depende de los grandes esfuerzos de promoción que se realizan en la zona con la finalidad de incrementar su volumen de operaciones, situación que no variado hasta la fecha.

CONCLUSIONES

Cuando las autoridades mexicanas deciden la inserción de nuestro país en la dinámica global a mediados de los años ochenta, comenzaron a escucharse argumentos a favor y en contra de esta política. Unos de ellos orientados a plantear la necesidad de que el país contara con mercados diversificados, desarrollados principalmente por las empresas mexicanas y utilizando como argumento la necesidad de depender menos de la exportación petrolera. Otros, planteaban la escasa o nula experiencia que se tenía, a nivel empresarial, en el mercado exterior, más aún puntualizaban que en el propio mercado doméstico no se estaba en posición de competir. Sin embargo, era un hecho que no sólo el mundo cambiaba drásticamente sino que nuestro país no podía permanecer al margen de ese proceso de cambio lo que también incluía a nuestras organizaciones. Estos cambios, derivados de un entorno fuertemente determinado por las innovaciones tecnológicas, informáticas, en telecomunicaciones y medio de transporte entre otros, dieron la pauta para la modificación de modos de vida no sólo desde el punto de vista social también en el ámbito económico, político, legal y cultural que también han afectado a las organizaciones.

El Estado mexicano ha tratado de crear los mecanismos que permitan la adecuada inserción de las organizaciones privadas y públicas en ese contexto de mayor competencia. La autoridad ha generado diversos programas de fomento desde los años ochenta y ha firmado diversos acuerdos de integración; también se ha abocado diligentemente a modificar el marco legal con la esperanza de atraer más capitales, incluyendo la posibilidad de la

[Conclusiones]

atracción de empresas extranjeras que inviertan en áreas en las que antes no estaban presentes con la idea de que integren a organizaciones mexicanas en su cadena de producción y que contribuyan a la generación de empleo y a una especie de “formación” empresarial que contribuya al desarrollo de la empresa mexicana.

Como resultado del comportamiento de este contexto en las organizaciones mexicanas se han tomado decisiones que han hecho patente la necesidad de trabajar constantemente los procesos de diseño y rediseño de las empresas privadas a través de una serie de actividades. Una de ellas ha sido el análisis de los modelos y tendencias de la estructuración organizacional, considerando que es común tomar como referencia las prácticas de gestión administrativa provenientes del exterior –justificado precisamente con el argumento de la globalización-. Otra actividad, consiste en implementar esos modelos en las organizaciones mexicanas bajo la expectativa de que los resultados obtenidos se den igual o parecidos a los que obtienen en las organizaciones de referencia. Una vez que esta práctica ha tenido lugar y se presentan ciertos casos de éxito en la organización privada, pareciera que la práctica del cambio o transitar a un nuevo modelo se ha vuelto en una nueva práctica en la organización pública –como si ambos tipos de organización fueran iguales y pudieran “mirarse” con el mismo cristal-.

La transición organizacional no es un proceso sencillo ni fácil, pasar de un modelo a otro requiere de la elección de una buena estrategia, la estrategia, como dice Simon (1969) es el elemento que nos permite transitar de un estado existente a uno deseado, pero para lograr ese estado deseado se requiere de

[Conclusiones]

una gran cooperación de los actores que conforman la organización lo cual no es fácil. Sin embargo, elegir una buena estrategia ayuda en gran medida al logro de los objetivos. Pareciera, desde nuestro punto de vista que esta es una de las debilidades que se presentan en nuestro entorno organizacional, no es una generalización pero sí parece que un número importante de organizaciones tienen problemas para lograr una transición más estable en nuestro país y estar acordes a las exigencias de ese entorno globalizado.

Por otro lado, se podría pensar que el problema es menor cuando se trata de la creación de una nueva organización porque en este caso se “parte de cero”, es decir, como la organización es de nueva creación se podría suponer que los elementos que dificultan la transición no existen, se inicia con nuevo personal y probablemente haya un mayor control de algunas variables contextuales internas. Sin embargo, aún así el problema sigue siendo relevante porque es necesario definir qué tipo de organización se quiere, qué modelo o estructura se piensa podrá responder a las necesidades de la nueva entidad, y el tipo de estrategia que permitirá su implementación y funcionamiento. Para entender estas preocupaciones, podemos decir que la mejor manera de identificar cómo reflexiona el directivo sobre esta temática y elige las alternativas que considera más adecuadas a las necesidades de su organización es a través del diálogo, la charla directa donde el investigador pueda identificar sus motivaciones, atestiguar sus emociones, entender sus temores y cómo estos lo definen, y dejar testimonio de esas dimensiones que forman parte de él y que se ven reflejadas en sus decisiones organizacionales.

[Conclusiones]

A través del desarrollo de esta investigación nos hemos dado cuenta de lo complejo que es el funcionamiento de las organizaciones, en particular las públicas como las que integran el sistema aduanero mexicano, particularmente porque forman parte de un círculo muy cerrado donde cada concepto, cada informe, cada opinión está fuertemente acotado por las políticas internas, a las que propiamente los individuos no desean alterar con sus conductas o decires esta parte fue difícil de documentar, sin embargo creemos que la información proporcionada por los principales tomadores de las decisiones nos permitieron presentar un cuadro con lo necesario para analizar y entender a este particular tipo de organización. El caso de estudio desarrollado en este trabajo fue elegido por su impacto en la región dado que el desempeño de la aduana afecta a un gran número de empresas lo que le da una gran relevancia. La investigación nos muestra cómo se desarrolló el proceso estratégico organizacional en el que por un lado, pudimos rescatar, a manera de antecedente, algunos argumentos que dieron sustento a una aduana creada a principios de los años ochenta, y por otro, apreciamos la contradicción en el discurso cuando se dijo que por no ser autosuficiente por su baja recaudación debía cerrar. Por otro lado, se argumenta que las razones para constituir la nueva organización aduanera tienen que ver con el apoyo al desarrollo del proyecto del Puerto Interior (PI). Es decir, tenemos dos organizaciones unidas una a la otra para garantizar el desarrollo conjunto en un plan muy ambicioso de impulso al estado de Guanajuato, esa es la diferencia.

Esta relación de unidad entre ambos proyectos nos permite dar respuesta a una de las preguntas complementarias: ¿la creación de la Aduana de

[Conclusiones]

Guanajuato responde a una necesidad específica? Consideramos que si responde a una necesidad específica que es la promoción del Puerto Interior de Guanajuato ya que este por sí mismo no garantiza el atractivo para las empresas por establecerse en su área dados los altos niveles de inversión requeridos; recordemos el caso de San Luis Potosí, donde la existencia de un parque industrial con un Recinto Fiscalizado Estratégico –terminado en 2002- no dio la plena garantía de establecimiento de empresas –por lo menos hasta 2007- aunado a que en ese estado no hay aduana interior y buena parte del servicio se lo otorga la aduana de Aguascalientes, lo que orilló a los gobiernos federal y estatal a ofrecer beneficios adicionales que hicieran atractivo establecerse ahí. Sin embargo, el hecho de que los dos proyectos, el del Puerto Interior y el de la aduana tampoco garantizan su pleno desarrollo debido, entre otras cosas a la crisis económica acentuada en los últimos dos años; además, de que existen algunos problemas técnicos y de infraestructura en el Puerto Interior que están limitando su aceptación, por ejemplo, sabemos de buena fuente –no se maneja la información abiertamente- que una empresa de nacionalidad francesa que estaba por ubicarse ahí decidió cancelar su proyecto hace unos meses debido a que la subestación generadora de energía eléctrica presentaba diferencias sustanciales que no eran compatibles con los requerimientos de la maquinaria de dicha empresa, y al no haber disposición de la administración del PI para resolver este problema la compañía decidió cancelar el proyecto. En fin, la necesidad por la que se crean ambas organizaciones ahí está presente, pero requiere otro tipo de estrategias para darle proyección a ambas organizaciones.

[Conclusiones]

En el caso muy particular de la aduana, el efectuar el análisis nos encontramos con varios hallazgos en la investigación, por ejemplo, en el diálogo con varios de nuestros entrevistados logramos apreciar cómo se entretejieron los juegos de intereses entre diversos personajes locales con ciertos niveles de poder de decisión, quienes se conjugaron de manera estratégica para alcanzar un fin, en primer lugar para evitar que la plaza se quedara sin organización aduanera –cuando sólo se quedó como Sección Aduanera de León-. El segundo hallazgo lo encontramos en la capacidad de los actores por llegar a un consenso para que se aceptara la recuperación de la aduana, si esta era ligada a la existencia del PI de Guanajuato. Un tercer hallazgo se refleja en el ámbito del ejercicio del poder institucional –reflejado en la participación de diversas organizaciones de la administración federal, estatal y del sector privado para que se generaran diversas estrategias que al final se traducen tanto en la implementación de la aduana como en la creación del Puerto Interior. Lo que nos permite regresar a la segunda pregunta de apoyo a esta investigación: ¿Cuáles fueron las estrategias organizacionales utilizadas en el proceso de creación de la aduana de Guanajuato?

Para contestar esta pregunta, la investigación mostró la serie de estrategias que desde un principio fueron desarrolladas para lograr los objetivos que pretendían los diversos actores. Al proyecto del Puerto Interior se le atribuye un origen desde principios de los noventa, la idea original era crear un parque industrial. Pero era un proyecto que requería mucho dinero, y era necesario conseguirlo, pero la duda radicaba en cuan atractivo sería para el establecimiento de empresas lo que ubicaba al proyecto en una situación crítica. Adicionalmente, en el año 1997 un sector importante de la iniciativa

[Conclusiones]

privada regional sugiere la posibilidad de recuperar la extinta aduana – recuérdese que había la Sección Aduanera pero ésta sólo permite la exportación, más no la importación que era el motivo de interés- por una necesidad particular del empresariado del sector calzado, y en este sentido la estrategia consistió en buscar el consenso; para tal efecto, el acercamientos con las autoridades tanto a nivel estatal como federal, se dio estableciendo como justificación la necesidad de estar acordes a los tiempos de competitividad que demanda el entorno, es decir adoptan una estrategia emergente.

Los testimonios recogidos evidencian que cuando el gobierno estatal puede vincular ambos proyectos tiene la justificación para gestionar y canalizar recursos a dichos proyectos, y en consecuencia, adoptar diversas estrategias para promoverlos. No dejamos de lado que la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la república en el año 2000 garantiza el acceso al financiamiento pues así lo reconocieron algunos de los entrevistados. En este caso, tenemos el ejercicio del poder como una estrategia de adaptación.

Complementariamente, podríamos decir que esta estrategia también puede apreciarse a nivel municipal. Las autoridades de la ciudad de León - representadas en los últimos veinte años por empresarios del sector zapatero-, quienes coincidentemente están involucrados en el comercio exterior a través de sus empresas, también hicieron uso de las mismas estrategias para alcanzar los resultados deseados: primero que la zona no se quedara sin una organización aduanera, así que se conservó una Sección Aduanera en el municipio de León aún cuando la autoridad aduanera central reconocía que

[Conclusiones]

dicha organización no cumplía con una serie de requisitos que demandaba la propia normatividad: principalmente que estuviera bien habilitada, con infraestructura suficiente para garantizar su funcionamiento. Después lograron que se creara la nueva aduana en los términos que ya se señaló, gracias al peso que tienen como sector productivo y al papel que desempeñan en la política. Con esto podríamos decir que las estrategias presentes fueron la emergente, la crítica, la consensuada hasta este momento.

Con relación a la estructura organizacional fue poco lo que pudimos encontrar debido a que la dirección de la organización no tuvo libertad para efectuar algún diseño en particular ya que la Administración General de Aduanas ya cuenta con dos modelos básicos de organización por lo que el mismo Administrador reconoció la limitante que tenía en ese sentido y se abocó a trabajar con tal modelo y el personal que ya tenía contratado a su llegada, en tal caso podríamos señalar que la estrategia visible fue una de adaptación primordialmente. Así que la tercer pregunta relacionada de investigación referente a ¿Qué características presenta la estructura organizacional de la aduana en su implementación en Guanajuato? Podríamos decir que, de acuerdo a la propuesta de Mintzberg (2002), y recordando lo que este autor dice acerca de recomendar cautela sobre el combinar elementos de distintas configuraciones, podríamos proponer que la aduana de Guanajuato podría estar entre la configuración de estructura simple y la configuración de burocracia profesional, esto lo sugerimos porque existe una supervisión directa y normalización de habilidades –no en el desarrollo de actividades mecánicas pero si en procesos estandarizados en el campo aduanero marcados por la ley-

[Conclusiones]

. Sin embargo, no podemos pasar por alto algo que nos dijo el Administrador de la Aduana, él señaló que los colaboradores tenían libertad para tomar ciertas decisiones y para sugerir recomendaciones, lo que nos da la pauta para sugerir ciertos niveles de descentralización que el administrador tenía la expectativa de que se reflejaran en una mejor capacidad de respuesta de la organización en su conjunto a las necesidades de sus usuarios. La centralización vertical y horizontal, tendiendo un poco hacia la descentralización, estaría dependiendo de la naturaleza de las decisiones que deban tomarse, así como de las estrategias que usualmente se adopten dentro de la organización.

Para contestar la última pregunta relacionada que nos hicimos referente a ¿Qué tan complejo fue el inicio de operaciones para los directivos de la aduana? Y que está vinculada con la implementación de la organización, tenemos que en este proceso los actores principales están totalmente involucrados en el sistema aduanero. Encontramos que la organización inicia con un proceso de incorporación de personal, la mayoría recién egresados de las universidades –que no estén “maleados” diría más tarde el Administrador de la Aduana- para que llegaran con otra actitud, esta estrategia evidencia un criterio de flexibilidad adoptado por quien en ese momento dirigía la organización para contar con elementos jóvenes, inexpertos pero que podían ser moldeados al interés de la nueva organización, esto formaría parte del proceso de adaptación en ese momento. La flexibilidad a que nos referimos nos remite a las reglas –este tipo de organizaciones están muy acotadas por las normas-, sin embargo, en este caso se pretende una mayor eficiencia de la organización, se busca ser un buen referente social y tener una buena imagen

[Conclusiones]

pública. Después de todo, el buen servicio al público es uno de los fines del Estado.

Otro elemento a considerar para el inicio de operaciones de la organización es la falta de un consenso estratégico pleno que también afectó a la aduana pues se infiere en los testimonios recabados, que la comunicación entre la funcionaria principal enviada desde las oficinas centrales y las autoridades centrales de esa misma dependencia en la ciudad de México no fue lo suficientemente acertada, ya que para arrancar las operaciones de la aduana, la infraestructura tecnológica presentaba severas debilidades, como fue el caso de los sistemas informáticos que no estaban listos para que la organización iniciara operaciones según lo establecía la ley a fines de mayo. La ausencia de una estrategia de complementación se evidenció al momento de efectuar las primeras operaciones de la aduana, aunque hubo cierta flexibilidad en la implementación de la organización, esta no pudo ser reforzada con otras medidas que favorecieran la integración de la habilidad y capacidad del elemento humano con la tecnología para hacer funcional a la organización desde el principio. De nada sirvió que el personal tuviera buena disposición y conocimiento técnico profesional para procurar el servicio si los sistemas rechazaban las operaciones por no estar programados para desahogarlas.

Un elemento más a destacar es el referente a la designación del Administrador de la Aduana como responsable de la organización, lo que encontramos es que en este punto particular no hubo consenso para designar a alguien con un perfil especializado en el campo, según las normas legales es

[Conclusiones]

una facultad del Administrador General de Aduanas y es él quien hace las designaciones. El nombramiento recayó en una persona que venía del área de proyectos especiales en las oficinas de la presidencia de la República y, según sus propias palabras, este era su primer acercamiento al campo aduanero. La designación realizada evidencia una cierta contradicción pues estaban tratando de profesionalizar al nuevo personal de la organización pero el principal responsable no contaba con el perfil, con este evento se mostraban nuevamente los juegos de poder imperantes al interior del sistema aduanero y ¿por qué no?, quizás la recomendación podría haber salido de las oficinas de Los Pinos, no fue posible adentrar más a las peculiaridades de este tipo de nombramiento. Lo que si vale destacar es que en el marco de la transición de poderes por el cambio de gobierno federal y, a raíz de las notas periodísticas que relacionaban a los familiares de la administración saliente, los actores al interior de la aduana adoptaron una posición hermética que no pudo ser solventada. Lo que podemos comentar es que a mediados del mes de agosto de este año la autoridad central aduanera (SAT) tomó la decisión de sustituir a poco más de mil 500 agentes de Inspección Fiscal y Aduanera en todo el país y en todas las aduanas bajo el argumento de colusión con el contrabando, existe un fuerte hermetismo para proporcionar información sobre los efectos de esta medida en la aduana de Guanajuato, lo que sí es cierto es que el Administrador designado en agosto de 2006 dejó el cargo más o menos en esas fechas pero no se han dicho las razones de su cambio. Lo que si se ha escuchado, sobre todo en el gremio empresarial, era su falta de experiencia en materia aduanera –pese a la buena voluntad que tenía para resolver los

[Conclusiones]

problemas empresariales- y la falta de promoción de la organización, lo que le valió varias críticas.

Con todo y esto, podemos contestar la pregunta citada indicando que si fue muy complejo el inicio de la organización no sólo por la falta de planeación en cuanto a la dotación de recursos tecnológicos, de personal directivo y de sistemas de planeación mejor estructurados sino porque el desempeño de la aduana está atado a la buena aceptación del Puerto Interior, son dos proyectos hermanados como ya se dijo y lo que hemos apreciado hasta este momento es que los resultados de uno parecen afectar el desempeño del otro. Consideramos que con el tiempo transcurrido podría hacerse una evaluación de los resultados de la organización, más concretamente los resultados organizacionales, porque de ahí podría evaluarse si las estrategias desarrolladas fueron las adecuadas o no, esto no es posible en este momento por la necesidad de efectuar un corte a esta investigación, pero también porque hay poca disposición de cooperar por parte de los actuales directivos de la aduana por las ya famosas razones de seguridad que acompañan la actual política del gobierno federal. Sin embargo, consideramos que de ahí se podrían derivar otras líneas de investigación que podrían dibujar un mapa más completo de esa realidad organizacional. Por ejemplo, un tema interesante sería el tema del poder –que se aborda en el trabajo de Arturo Pedroza en el ámbito de las relaciones interorganizacionales que rodearon la decisión de crear esta aduana-, que podría darnos mayor luz sobre la forma en que se manejan las relaciones entre los actores al interior de la aduana, y de estos con los actores de las oficinas centrales, así como los de ambos con los actores

[Conclusiones]

externos a la aduana pero con quienes se relacionan para llevar a cabo las funciones de estas organizaciones. Esto es en cuanto a la interacción de los actores. Otro aspecto a considerar es el referente al mensaje simbólico que podríamos inferir si ponemos sobre la mesa que el hecho de que el entonces presidente era de la región.

Los resultados alcanzados en esta investigación nos permiten dar respuesta positiva a nuestra interrogante central ¿Cuáles fueron las estrategias organizacionales que desarrollaron los diversos actores que participaron en el proceso de implementación de la Aduana de Guanajuato en el marco del Puerto Interior? Ya que gracias a él fuimos capaces de proporcionar un marco interpretativo bajo el enfoque de los Estudios Organizacionales que nos permitió identificar las estrategias que dieron lugar a la creación de la Aduana de Guanajuato como se mostró en los cuadros 1.9 del capítulo uno y 3.13 del capítulo tres.

Complementariamente podemos decir que esta investigación nos permitió alcanzar el objetivo general de este trabajo de investigación que consistió en *“analizar e identificar las estrategias adoptadas en el proceso de implementación de una organización pública –que se pretende coadyuve al desarrollo de otras organizaciones en su entorno- bajo la perspectiva de los Estudios Organizacionales”*.

Por último, es gratificante apreciar que el análisis de las organizaciones en México en lo general y en la región en lo particular, nos han proporcionado los elementos para explicar los fenómenos organizacionales de manera

[Conclusiones]

interdisciplinaria y transdisciplinaria. En ocasiones, como el presente caso, el estudio es para una sola organización, pero es posible continuar con esta tarea de incrementar los casos de estudio y poder ayudar a la construcción de una generalidad. El esfuerzo conjunto de los estudiosos de las organizaciones genera hallazgos mediante los estudios empíricos en diversas líneas de estudio, lo que contribuye a incrementar el conocimiento en el campo organizacional.

RECOMENDACIONES

Una vez realizado el análisis de este caso y habiendo conocido la organización hasta donde fue posible, podemos hacer las siguientes recomendaciones que podrían ser útiles a la misma.

La organización requiere de mayor promoción, se recomienda trabajar más cercanamente con organizaciones como el Consejo Mexicano de Comercio Exterior (Comce), con los gremios empresariales y con las instituciones de educación superior toda vez que ahí conviven o se forman los especialistas en materia de comercio exterior que son los que toman la decisión de elegir la aduana por la que despacharán sus operaciones de comercio exterior.

Un gran enemigo que tienen las aduanas interiores es el propio marco normativo, el cual en este momento es muy restrictivo para el desarrollo de las operaciones de importación en ese tipo de aduanas –sale muy caro porque los importadores deben depositar el impuesto de importación a la tasa más cara que ronda el 38 por ciento para garantizar que la mercancía no se pierda-,

[Conclusiones]

escuchando argumentos de la iniciativa privada esto no les parece adecuado porque les quita liquidez, además de que la autoridad hacendaria tarda mucho tiempo en devolverles el impuesto dejado en depósito. Además, como se deben pagar gastos de tramitación en una aduana de entrada antes de enviar las mercancías a la aduana interior –donde pagarán otros gastos de despacho- tampoco quieren pagar doble servicio a los agentes aduanales. Se recomienda hacer eco en estas inquietudes e impulsar desde el interior de la administración aduanera para que se reforme la ley en este sentido y contribuya a reducir costos. Existen estudios en la materia generados tanto en instituciones de educación superior como en organismos privados como el Comce que muestran alternativas que ayudan a evitar la evasión o el posible contrabando sin que sea oneroso en costos para las empresas cumplidas, pero hay que atender esas ideas y sugerencias.

De igual forma, existe la figura del Comité de Facilitación Aduanera que se conforma con autoridades del campo, representantes empresariales y agentes aduanales, recomendamos hacer más amplio este comité con la participación de investigadores académicos y que éste sesione con mayor frecuencia con la idea de detectar oportunamente las amenazas del entorno, la idea es trabajar con mayor integración, llevando algunas de las estrategias que se emplean en las organizaciones privadas al ámbito de la administración pública –algo que ya se está haciendo, pero efectuarlo de manera planeada y metódica-, cuidando de observar las diferencias.

[Conclusiones]

También consideramos fundamental fortalecer la participación colectiva en el análisis, discusión y aportación de soluciones a la problemática organizacional de la aduana, siendo congruente entre lo que maneja en el discurso y lo que se lleva a cabo en la práctica dentro de la organización

La última consideración que tenemos se refiere a que consideramos prudente mantener una comunicación fluida con los directivos del Puerto Interior en cuanto a la identificación de necesidades de los usuarios comunes de ambas organizaciones, recuérdese que desde su concepción se visualiza a ambas organizaciones como dependientes entre sí.

Para concluir creemos que este trabajo relacionado con el de Arturo Pedroza nos brinda una visión complementaria sobre esta organización pues como se señaló en algún momento, el trabajo de él aborda la fase previa de planeación de la organización bajo el enfoque de las decisiones, las relaciones interorganizacionales y la figura del poder y el conflicto, con la participación de actores clave para que el proyecto cristalizara en su momento, mientras que nosotros nos abocamos a la creación e inicio de operaciones bajo la perspectiva estratégica, del diseño y la configuración estructural. Aún así, consideramos que se dejan abiertas líneas de acción para eventuales trabajo de investigación en la materia con otros enfoques y encuadres teóricos.

Bibliografía y otras fuentes:

Bibliografía y otras fuentes:

Alexander, Jeffrey, C. (1991). "La centralidad de los clásicos" en Giddens y Turner (comps.). La teoría social, hoy. México: Alianza Editorial-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
Ansoff, H. Igor (1965), Corporate Strategy, McGraw Hill, New York.
Arriaga, Rosalinda y José Luis Estrada, (1994), La liberalización comercial y su efecto sobre el empleo en México: 1985-1990. Un análisis mediante un modelo de insumo-producto, con consumo endógeno, en Argumentos para un debate sobre la modernidad, México, UAM-I.
Barba Álvarez Antonio (2002) Calidad y cambio organizacional: ambigüedad, fragmentación e identidad, el caso del LAPEM de CFE, Comisión Federal de Electricidad/ Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Barba Álvarez Antonio, (2000), Cambio organizacional y cambio en los paradigmas de la administración, Revista Iztapalapa num. 48, UAM.
Barba Álvarez Antonio, Pedro C., 1997, Cultura en las organizaciones, enfoques y metáforas de los estudios organizacionales, Vertiente Editorial, México.
Barba Álvarez, Antonio, (1993), Conflicto organizacional: Estrategias corporativas y relaciones de poder, en Estrategias organizacionales, México, UAM-I.
Barba Álvarez, Antonio, (1999), "Temas de diseño y desarrollo que influyen en el comportamiento organizacional", en Varios, Comportamiento Organizacional 2, UNITEC (Colección Humanidades).
Barnard, Chester I. (1938). The functions of the Executive. Boston, MA: Harvard University Press.
Berdan, Frances, (1991), "Comercio y mercados en los estados precapitalistas", en Stuart Plattner, (1991), Antropología económica, México, Ed. Alianza, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
Bogdan, R. C. y S. K. Biklen (1982) Qualitative research for education: an introduction to theory and methods. Londres: Allyn and Bacon.
Bogdan, R. y S. Taylor, (1975) Introduction to qualitative research methods. Nueva York: John Wiley.
Boje, D. (2001), "Report from the division chair", <i>Academy of Management Research Methods Division Newsletter</i> , Vol. 16 No.2, .
Bordieu, Pierre., et al. (1978). El oficio del sociólogo. Buenos Aires: Ed. Nueva Alianza.
Bueno Rodríguez Luis, (1993), La productividad y la calidad en Telmex, en Estrategias organizacionales, México, UAM-I.
Bullington, J y G. Karlson (1984) Introduction to phenomenological psychological research. <i>Scandinavian Journal of Psychology</i> , (25).
Carvajal Contreras, Máximo (1995), Derecho aduanero, editorial Porrúa, México.

Bibliografía y otras fuentes:

Cervo A. L. y P. A. Bervian, (2001) Metodología científica, McGrawHill, México.
Chandler, A. D. (1962), Strategy and structure. Chapters in the history of the american industrial enterprise, MIT Press, USA.
Child, John, (1990), Organización, guía para problemas y práctica, México, CECSA,
Clarke, Thomas y Stewart Clegg, (1998) Changing paradigms, the transformation of management knowledge for the 21st century, Harper Collins Business, London.
Clegg, Stewart R. y Thomas Clarke, (1998), " <i>Organizaciones inteligentes</i> ", en Clegg, Stewart R. et all (comps.), Administración global, tensiones entre universalismo teórico y realidades locales, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
Cule, Paul E. y Daniel Robey (2004), A dual motor, Constructive process model of organizational transition, Organization Studies (25/2), SAGE Publications, London, UK.
Daft, Richard L. (2007), Teoría y diseño organizacional, Thomson, México, 8ª. Edición.
Daniels, John D. y Lee H. Radebaugh, (2000), Negocios Internacionales, Addison Wesley, México.
De Gaulejac, V. (2005) " <i>Historia de vida: Entre sociología clínica y psicoanálisis</i> ". en de Gaulejac, V., Rodríguez Marqués, S. E. y Taracena Ruiz, E. (Coords) Historia de vida. Psicoanálisis y sociología clínica. México, DF: Edición de la Universidad de Querétaro en colaboración con la Asociación Metáfora.
De la Garza Toledo, Enrique. (1983). El método del concreto-abstracto-concreto. México, DF: Cuadernos Teoría y Sociedad, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
Del Valle Pavón, Guillermina y Antonio Ibarra, (2004), Las aduanas durante el virreinato en la Nueva España, en Historia general de las aduanas en México, México, CAAAREM.
Denzin, N. K. Y Lincoln, Y. S. (1994), Introduction: entering the Field of Qualitative Research. En N.K. Denzin e Y. S. Lincoln (Eds.), Handbook of Qualitative Research, Londres: SAGE.
DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (2001) "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Powell Walter W. y Paul J. DiMaggio El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE.
Dublán, Manuel y José María Lozano (1876-1911) Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república. México, Imprenta del Comercio, 44 tomos.
Estefanía Joaquín, (2001), La nueva economía, la globalización, Edit. Debate, España.

Bibliografía y otras fuentes:

Filsted, W. (1970) <i>Qualitative methodology</i> , Chicago: Markham.
Gallego, Fabio (2004). <i>El pensamiento estratégico</i> , Ed. Paidós, España.
Garduño Valero, Guillermo (1989). “Fuerzas de elite”, en <i>Estrategia, desarrollo y política económica</i> . Serie de investigación 1. 1989. Primera edición. UAM-I.
Garza Mercado Ario (2004), <i>Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales</i> , El Colegio de México, México.
Glaser, B.G. y A. L. Strauss (1967) <i>The Discovery of grounded theory: strategies for qualitative research</i> , Chicago: Aldine.
Guillén Romo, Arturo, (1989), <i>Hacia una estrategia alternativa de desarrollo</i> , en <i>Estrategia, desarrollo y política económica</i> , México, UAM-I.
Hall, Richard, 1996, <i>Organizaciones, estructuras, procesos y resultados</i> , Prentice Hall, México.
Hammer, Michael y James Champy (1994), <i>Reingeniería</i> , Editorial Norma, Colombia.
Haring, Clarence H. (1979), <i>Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgos</i> , México, Fondo de Cultura Económica.
Hellriegel, Don y John W. Slocum, Jr. (2004), <i>Comportamiento organizacional</i> , Thomson, México, 10ª. Edición.
Hernández, Laos Enrique (2000), <i>La competitividad industrial en México</i> , Plaza y Valdés Editores y UAM-I, México, D.F.
Herrera Pérez, Octavio, (2004), <i>El sistema aduanal y la política aduanera en México durante el siglo XX</i> , en <i>Historia general de las aduanas en México</i> , México, CAAAREM.
Heydebrand, Wolf (1977). “Organizational Contradictions in Public Bureaucracies: Toward a Marxian Theory of Organizations”. <i>Sociological Quarterly</i> , 18.
Heydebrand, Wolf V., (1989) “ <i>New organizational forms</i> ”, en <i>Work and Occupations</i> , 16/3.
Hill, Charles, (1999), <i>Negocios Internacionales</i> , McGraw-Hill, México.
Hirsch Adler, Ana, (1989), <i>Un cuestionamiento teórico acerca de la burocracia</i> , en <i>Estrategia, desarrollo y política económica</i> , México, UAM-I.
Humphrey, C., Lee, B. (2004), <i>The Real Life Guide to Accounting Research: A Behind the Scenes View of Using Qualitative Research Methods</i> , Elsevier, Oxford
Humphrey, C., Lee, B. (2004), <i>The Real Life Guide to Accounting Research: A Behind the Scenes View of Using Qualitative Research Methods</i> , Elsevier, Oxford
Ibarra Colado Eduardo, (1994), <i>Organización del trabajo y dirección estratégica. Caracterización de la evolución de los paradigmas gerenciales</i> , en <i>Argumentos para un debate sobre la modernidad</i> , México, UAM-I.
Ibarra Colado, Eduardo, (1987), “ <i>El fenómeno organizacional capitalista, más allá del ‘control bravermaniano’: Análisis estratégico de las organizaciones</i> ”, en <i>Varios, El orden organizacional: poder, estrategia y contradicción</i> , Universidad

Bibliografía y otras fuentes:

Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
Ibarra Colado, Eduardo, (1989a) "Juegos de simulación: Lo inexistente como estrategia", en Excelsi3r, Secci3n metropolitana, M3xico, 18 de febrero.
Ibarra Colado, Eduardo, (1989b), "Sociedad, estrategia corporativa y relaciones industriales: hacia la reformulaci3n del paradigma organizacional", en Estrategia, desarrollo y pol3tica econ3mica, M3xico, UAM-I.
J3uregui, Luis, (2004), Las puertas que reciben al mundo: aduanas, contrabando y comercio en el siglo XIX, en Historia general de las aduanas en M3xico, M3xico, CAAAREM.
Jo Hatch, Mary, (1997), Organization theory, Oxford University Press, Great Britain.
Kemmis, S. (1988) El curriculum. M3s all3 de la teor3a de la reproducci3n. Madrid: Morata.
Knights, David y Glenn Morgan (1991), "Corporate Strategy, Organizations, and Subjectivity: A Critique", en Organization Studies, 12/2.
Laperri3re, A. (1997) « <i>Les crit3res de scientificit3 des m3thodes qualitatives.</i> » En Poupart et al. (Coords.), <i>La recherche qualitative: Enjeux 3pist3mologiques et m3thodologiques.</i> Ga3tan Morin.
Lara, Graciela, (2004), Cambio Organizacional. Tesis doctoral UAM-I julio 2004.
LeCompte, M. (1995) Un matrimonio conveniente: dise1o de investigaci3n cualitativa y est3ndares para la evaluaci3n de programa. Revista Electr3nica de investigaci3n y evaluaci3n educativa, 1 (1)
Lofland, J. (1971) Analyzing social settings, Belmont, CA: Wadsworth.
Magall3n Diez Maria Teresa, (2004), " <i>La figura del cambio organizacional en la construcci3n de la teor3a de la organizaci3n. Evoluci3n y nuevas perspectivas</i> ", en Monta1o Hirose Luis (coord.), Los estudios organizacionales en M3xico, Universidad Aut3noma Metropolitana.
March, James G. y Johan P. Olsen (1976), Ambiguity and choice in organizations, Universit-etsforlaget, Bergen.
Mariampolski, H. (2001), <i>Qualitative Marketing Research: A Comprehensive Guide</i> , Sage, Thousand Oaks, CA
Markides, C.M. (2000) All the right moves: a guide to crafting breakthrough strategy, Harvard Business School Press, USA.
Marschan-Piekkari, R., Welch, C. (2004), <i>Handbook of Qualitative Research Methods in International Business</i> , Edward Elgar Publishing, Cheltenham
McNeilly, Mark, (2002), Sun Tzu y el arte de los negocios, Ed. Oxford, M3xico.
Menegus, Margarita, (2004), Los tributos y los derechos de los se1ores en la 3poca prehisp3nica, en Historia general de las aduanas en M3xico, M3xico, CAAAREM.
Meyer, John y Brian Rowen, (1999), " <i>Organizaciones institucionalizadas: la</i>

Bibliografía y otras fuentes:

<p><i>estructura formal como mito y ceremonia</i>”, en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (comps.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Fondo de Cultura Económica, México.</p>
<p>Mintzberg, Henry, (2002), La estructuración de las organizaciones, Ariel, España, 7ª. Reimpresión.</p>
<p>Mintzberg, Henry, Et al, (1997), El proceso estratégico, Ed. Prentice Hall, México.</p>
<p>Mintzberg, Henry, Et al, (2003), Safari a la estrategia, Edit. Granica, Argentina.</p>
<p>Moisander, J. (2006), <i>Qualitative Marketing Research: A Cultural Approach</i>, Sage, London.</p>
<p>Monjarás-Ruíz, Jesús, et al. (1990) Obras de Robert Barlow. Los mexicas y la Triple Alianza. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Universidad de las Américas.</p>
<p>Montaño Hirose Luis y Marcela Rendón Cobián, (1989), “<i>La anticipación de la ganancia en los modelos de evaluación de proyectos. Una aportación al análisis estratégico</i>”, en Estrategia, desarrollo y política económica, México, UAM-I.</p>
<p>Montaño Hirose Luis, (2004), “<i>El estudio de las organizaciones en México, una perspectiva social</i>”, en Luis Montaño Hirose (coord.), Los estudios organizacionales en México, Universidad Autónoma Metropolitana.</p>
<p>Montaño Hirose, Luis (1992) “Competitividad, empleo y tecnología en las empresas japonesas. Por una posición interdisciplinaria ante el milagro”, Upiicsa, México.</p>
<p>Montaño Hirose, Luis y Marcela Rendón Cobián (1993), “Del Zaibatsu al Keiretsu. Modalidades de organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa. Una introducción al debate del traslado”. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, mimeo.</p>
<p>Montaño Hirose, Luis, (1993), “<i>La modernidad organizacional, una aproximación al estudio de las realidades locales</i>”, en Estrategias organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana.</p>
<p>Montaño Hirose, Luis, (1994), Modernidad, postmodernismo y organización. Una reflexión acerca de la noción de estructura postburocrática, en Argumentos para un debate sobre la modernidad México, UAM-I.</p>
<p>Morishima, Michio (1984), Porqué ha “triunfado” el Japón, tecnología occidental y mentalidad japonesa, Grijalbo, México.</p>
<p>Myers, M.D. (2002), <i>Qualitative Research in Information Systems: A Reader</i>, Sage, London</p>
<p>Pfeffer, Jeffrey, (1997), Nuevos rumbos en la teoría de la organización, Oxford</p>
<p>Plihon, Dominique, (2003), El nuevo capitalismo, Paris, Ed. Siglo XXI.</p>
<p>Pujadas, J. J. (1992) El método biográfico: el uso de las historias de vida en ciencias sociales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.</p>
<p>Ramírez Faundez, Jaime, (1995), La globalización, la competencia y el</p>

Bibliografía y otras fuentes:

surgimiento de un nuevo paradigma de eficiencia, Revista Gestión y Estrategia Edición internet num. 8, julio-dic., UAM Azcapotzalco.
Rickards, Tudor, (2001), La creatividad y la administración del cambio, México, Ed. Oxford
Rodríguez Gómez, Gregorio, Javier Gil Flores, Eduardo García Jiménez, (1996), Metodología de la investigación cualitativa, Ed. Aljibe, Málaga, España.
Rodríguez Peñuelas Marco Antonio, (2003). El proceso de modernización de la empresa hortícola sinaloense: el caso de la empresa agrícola San Isidro, Tesis de doctorado, UAM-I.
Ruíz Olabuenaga, José I. (1999), Metodología de la investigación cualitativa, Universidad de Deusto, Bilbao, España.
Schumpeter Joseph (1975). Economía general: su carácter y contenido, en Historia del análisis económico, Ed. FCE, México
Scott, W, Richard (1964), Theory of Organizations, in Handbook of Modern Sociology; Ed. Robert E. L. Farris, Chicago: Rand McNally.
Serrano Ortega, José Antonio, (2003), Un impuesto liberal en una guerra contrainsurgente: las contribuciones directas en la Nueva España, 1810-1820, Archivo General del Gobierno del Estado de Guanajuato, México.
Simon, Herbert. 1969. The Sciences of the Artificial. New York: Macmillan
Simon Domínguez, Nadima, (1997), Evaluación organizacional; El caso de altos hornos de México, S. A., después de la privatización, Ed. SICCO, México.
Smircich, Linda y Stubbart Charles (1985). "Strategic Management in an Enacted World", Academy of Management Review, Vol. 10, No. 4
Solís Pérez, Pedro C. (1993), Organizaciones modernas: nuevos retos para el diseño de estructuras y procesos de decisión, en Estrategias organizacionales, México, UAM-I.
Solís Pérez, Pedro C. (1994), Cultura organizacional y transferencia de modelos organizacionales: un proceso complejo de carácter tecnológico y cultural, en Argumentos para un debate sobre la modernidad México, UAM-I
Soria, Víctor M., (1989), " <i>La regulación, las relaciones sociales de producción y la empresa, un análisis de la estrategia de relaciones industriales y los regímenes disciplinarios de fábrica</i> ", en Estrategia, desarrollo y política económica. Serie de investigación 1. 1989. Primera edición. UAM-I,
Sotaquirá G. Ricardo, Hugo Andrade S. y Lilia Nayibe Gélvez P. (1996), Diseño organizacional con Dinámica de Sistemas y con un enfoque de cambio radical, International System Dynamics Conference 1996, Cambridge MA, USA.
Stake, R.E. (1995). The Art of Case Study Research. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
Suárez-Núñez Tirso, (2002), La estrategia, la tecnología y la competitividad en la pequeña empresa industrial mexicana. Un estudio multicaso, Tesis, Universidad

Bibliografía y otras fuentes:

Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
Tamames, Ramón, (1991), Estructura económica internacional, Alianza Editorial, México.
Taylor, S. J. y R. Bogdan (1986) Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Buenos Aires: Paidós.
Ulloa, Modesto, (1986), La hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II. Madrid, Fundación Universitaria Española, Seminario Cisneros.
Vargas-Hernández, José G., Irene J. Guillén Mondragón, (2005), Los procesos de transformación estratégica en relación con la evolución de las organizaciones, Revista Estudios Gerenciales, enero-marzo, número 094, Universidad ICESI, Cali, Colombia.
Weber, Max (1947) The theory of social and economic organization, trans. A.M. Parsons and T. Parsons. New York: Free press
Weick, Karl E. (1976), Educational organizations as loosely coupled Systems, Administrative Science Quarterly, 21.
Whittington, Richard, (2002), ¿Qué es la estrategia? ¿realmente importa?, España, Ed. Thomson, "2ª. Edición.
Wisner, A., (1993), De la ergonomía a la antropotecnología: la organización de la empresa y del trabajo en las transferencias de tecnología, Revista Sociología del Trabajo, Num. 17, Siglo XXI de España Editores
Yin, Robert (1994) Case Study Research: Design and Method, SAGE, Londres
Zemelman, H. (1987) Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad. México, DF: El Colegio de México-Universidad de las Naciones Unidas

Hemerografía:

Aduana México, (2005), Gaceta interna de la Administración General de Aduanas, número 11, año 4, marzo de 2005.

Folleto informativo, (2005) Coordinación de seguimiento y ejecución de proyectos especiales, Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.

Periódico La Jornada, Suplemento especial, 20 de junio de 2005.

Plan Estatal de Desarrollo 2025, www.guanajuato.gob.mx/plan_estatal_de_desarrollo_2025.

Plan de Gobierno 2000-2006, www.guanajuato.gob.mx/plan de gobierno 2000-2006.

Plan Nacional de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

Revista Tú...Gobierno, (2003), Gobierno del Estado de Guanajuato, Núm. 15, Julio, pp. 18-19.

Bibliografía y otras fuentes:

Leyes y Códigos:

Código Fiscal de la Federación, (2005), Cámara de Diputados,
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2005), Cámara de Diputados,
Ley Aduanera y su Reglamento, (2005), en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones ISEF, México.
Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, (2005), Cámara de Diputados,
Ley del Impuesto al Valor Agregado, (2005), Cámara de Diputados,
Ley Federal de Derechos, (2005), Cámara de Diputados.

Videos:

Deutsche Welle TV, Prisma: Berger's Business, (2004), Japón, entre la tradición y la modernidad, Enero.
-----, (2004), Alemania, el gigante de Europa empieza a moverse, Febrero.

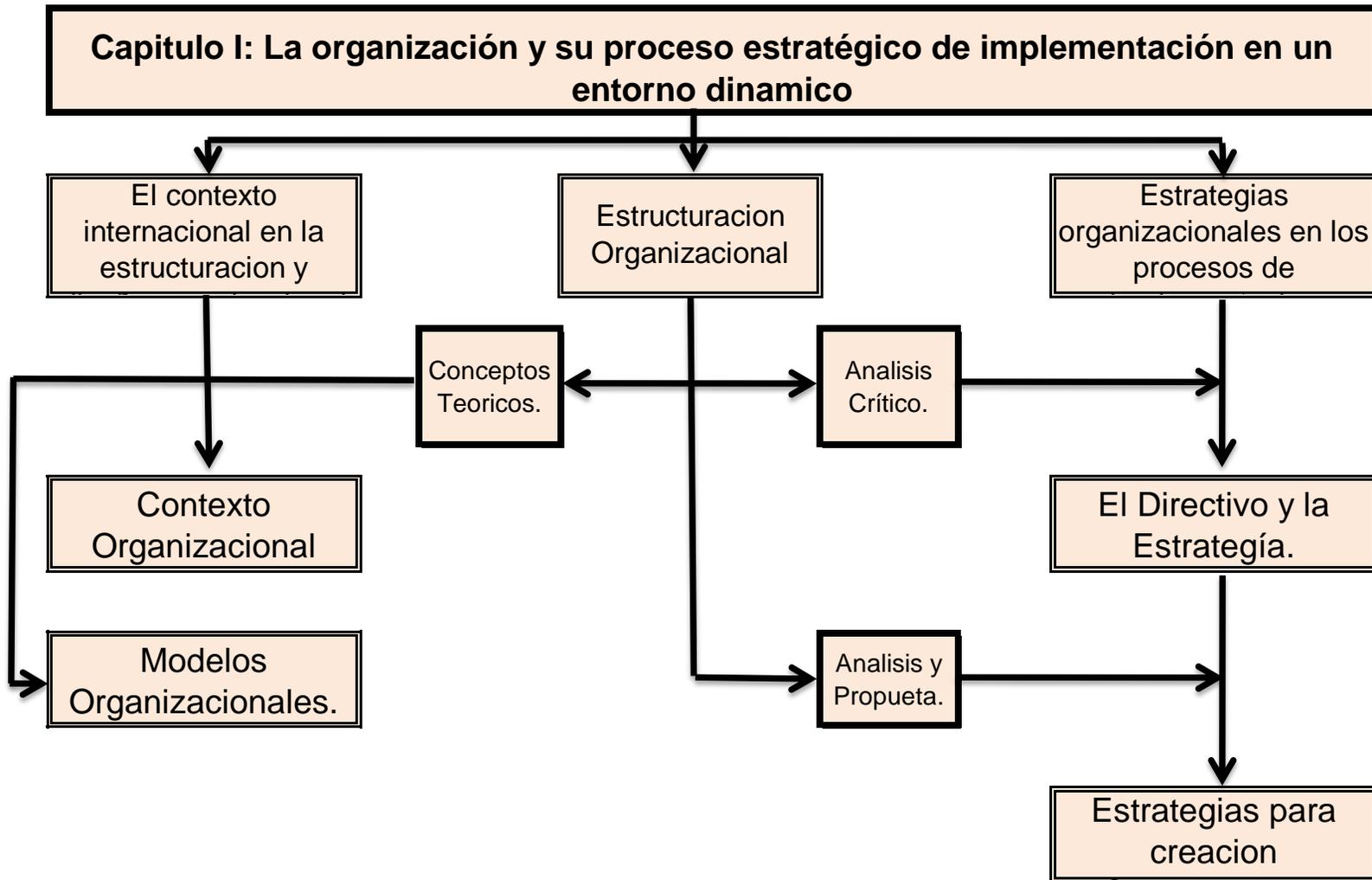
Memorias:

Consejo Mexicano de Comercio Exterior, (2006), Foro Nacional Aduanas, Logística y Seguridad, Factores clave de competitividad, 16 y 17 de agosto de 2006, San Luis Potosí.

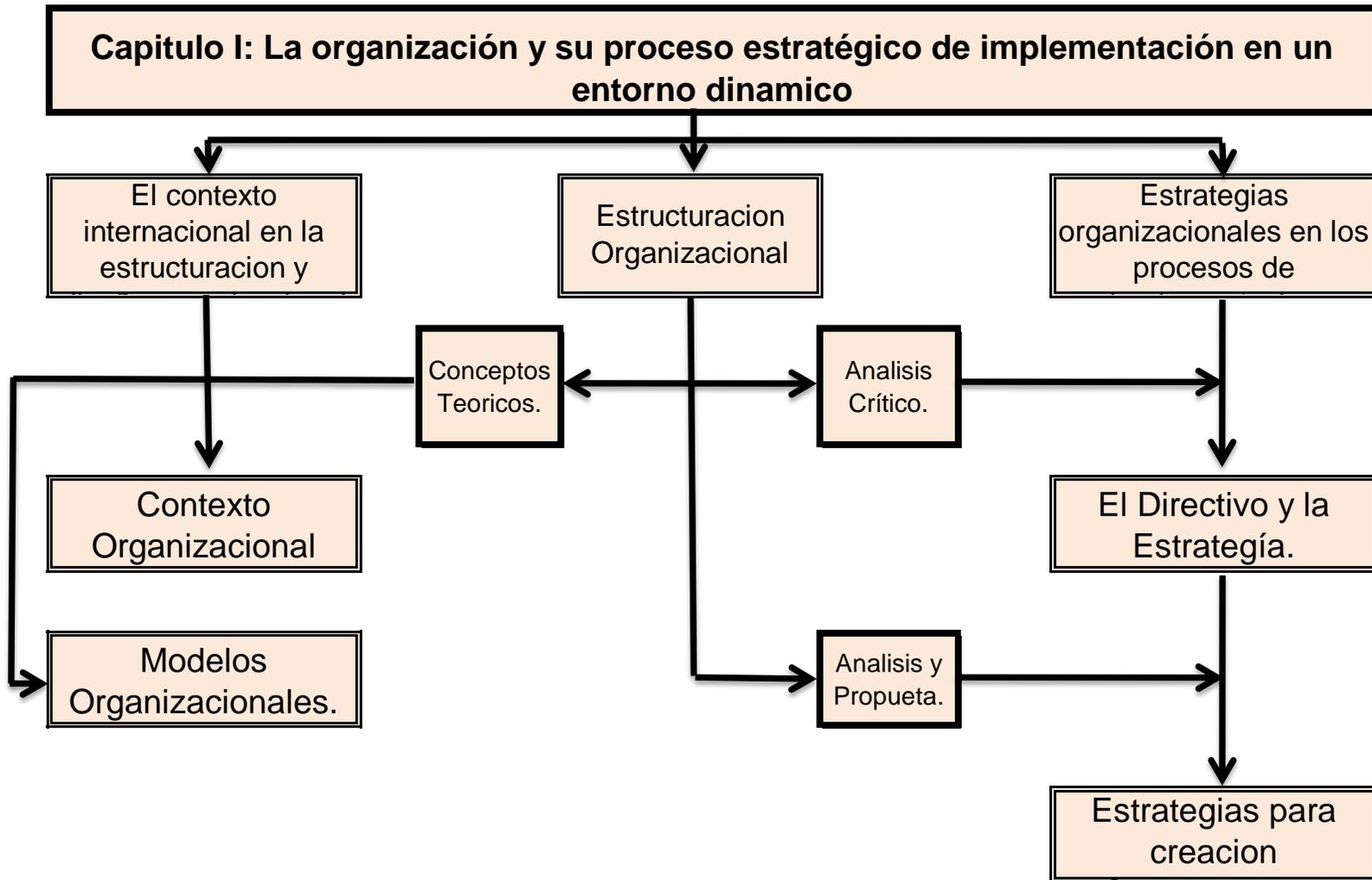
Páginas electrónicas:

Administración General de Aduanas,
www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx, 1/12/2005
Servicio de Administración Tributaria, www.sat.gob.mx/nuevo, 28/11/2005
www.oas.org/cip/esp/antecedentes.htm)
www.duisport.de 15/07/2006
www.elocal.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC El Puerto Interior de Duisburg Alemania
<http://en.wikipedia.org/wiki/Duisburg>
www.inegi.gob.mx/lib/olap/general_ver3/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=7247
(21/agosto/2007)
http://sde.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=96 (21/agosto/2007)
www.antwerp.gateway.be 25/07/2006
<http://fox.presidencia.gob.mx/images/principal/26975.jpg>

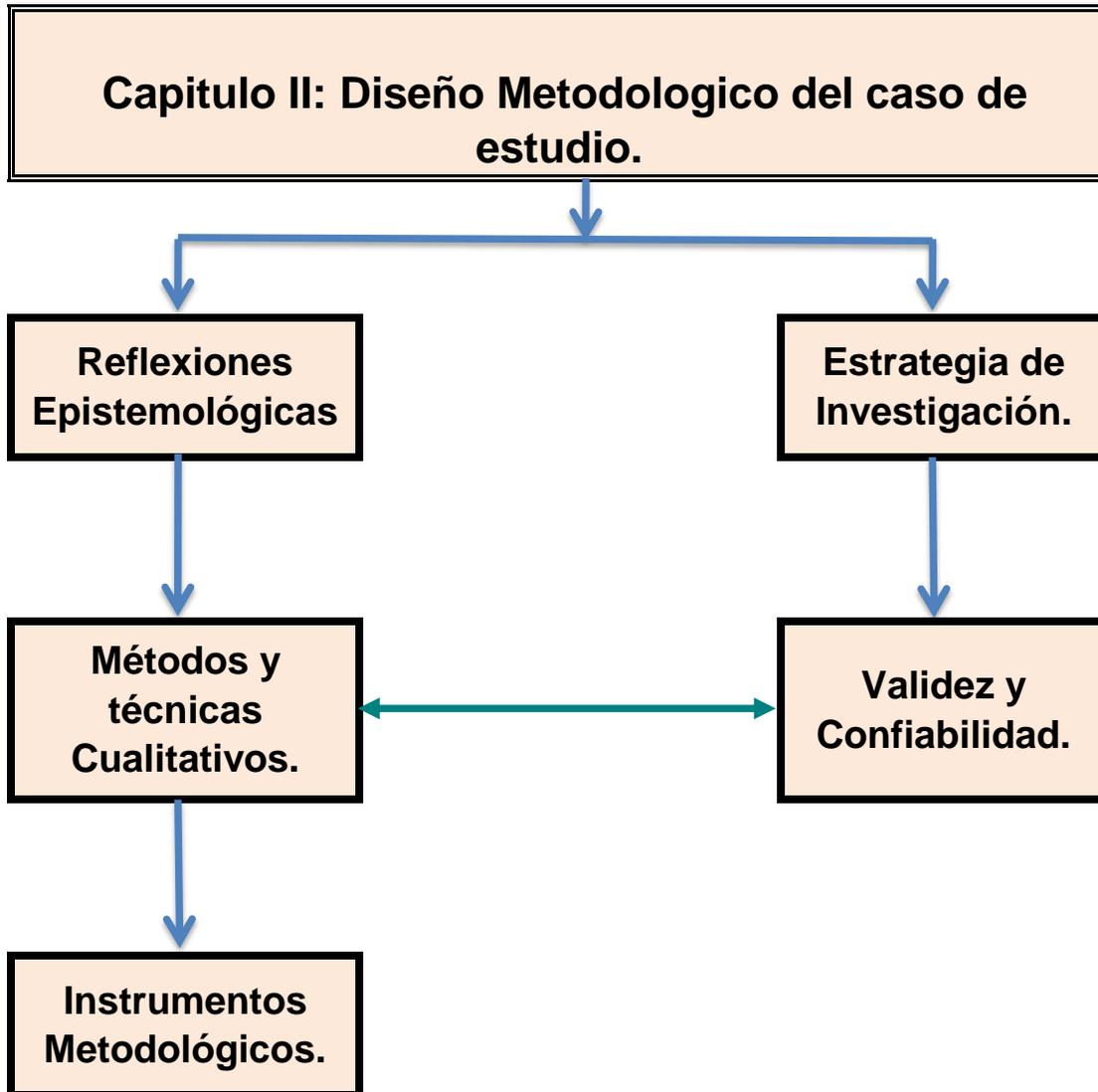
Mapa conceptual del Capitulo I



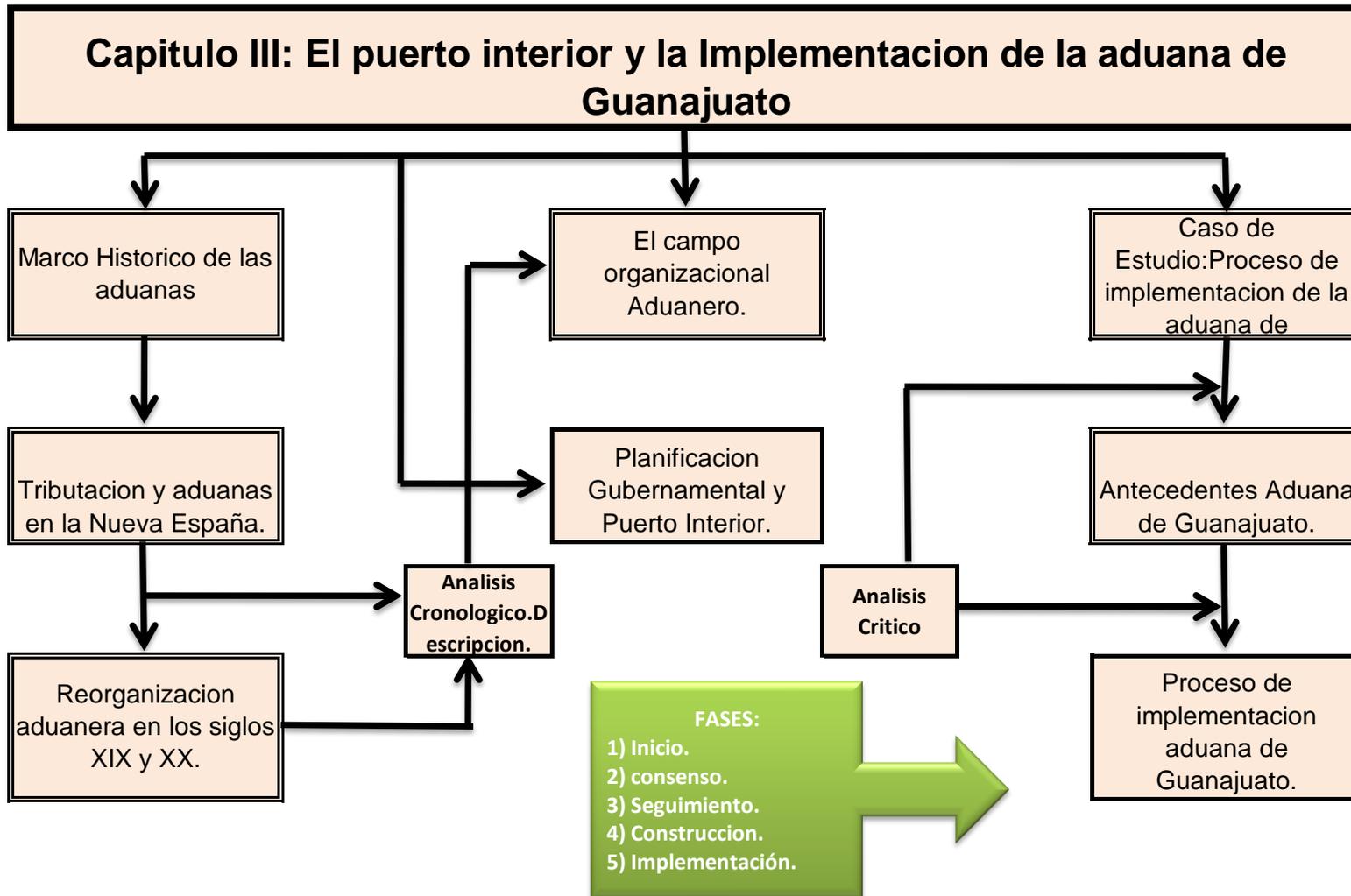
Mapa conceptual del Capitulo I

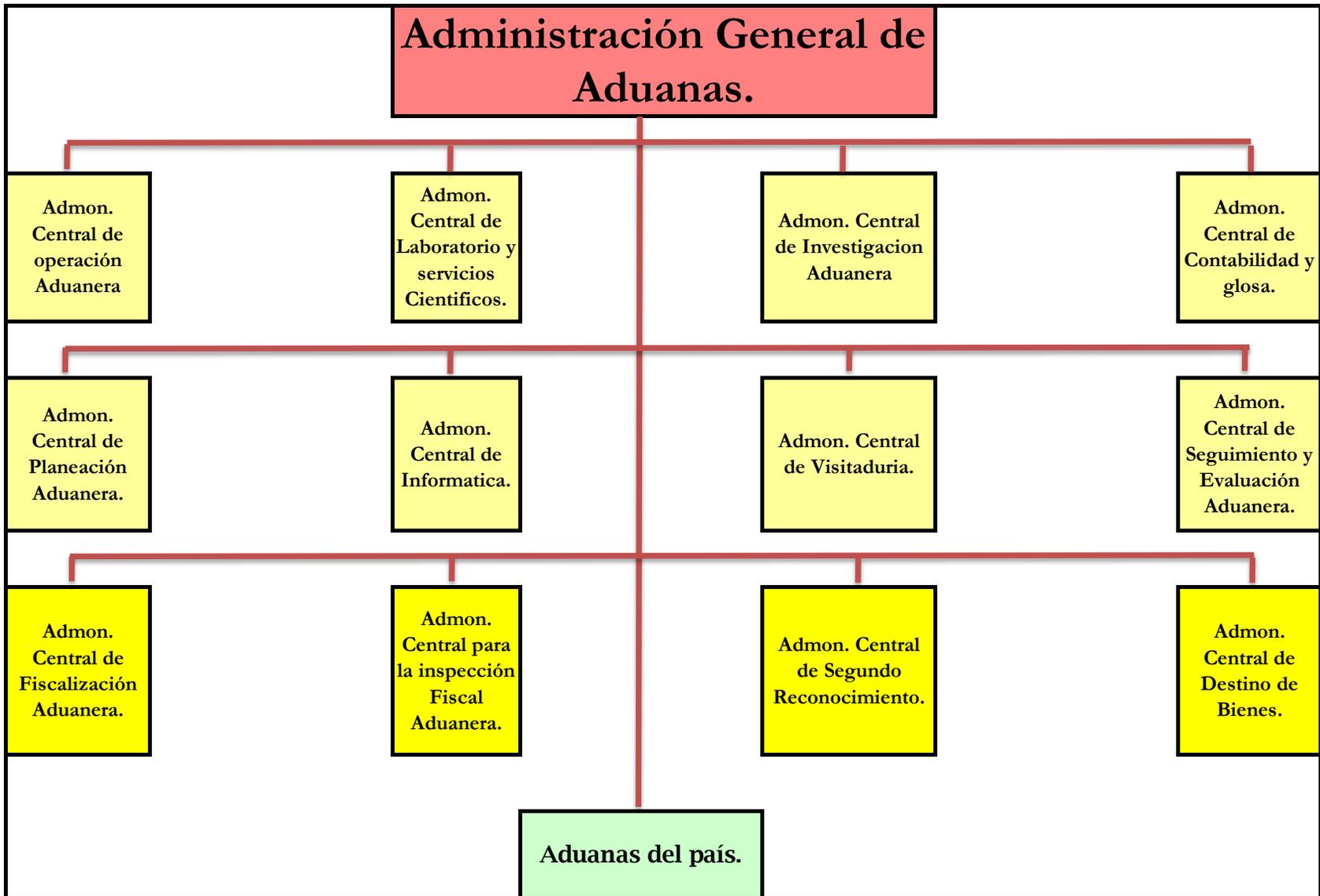


Mapa Conceptual del Capitulo II.



Mapa conceptual del Capitulo III





Fuente: Administración General de Aduanas.

Aduana tipo 2.

Administrador

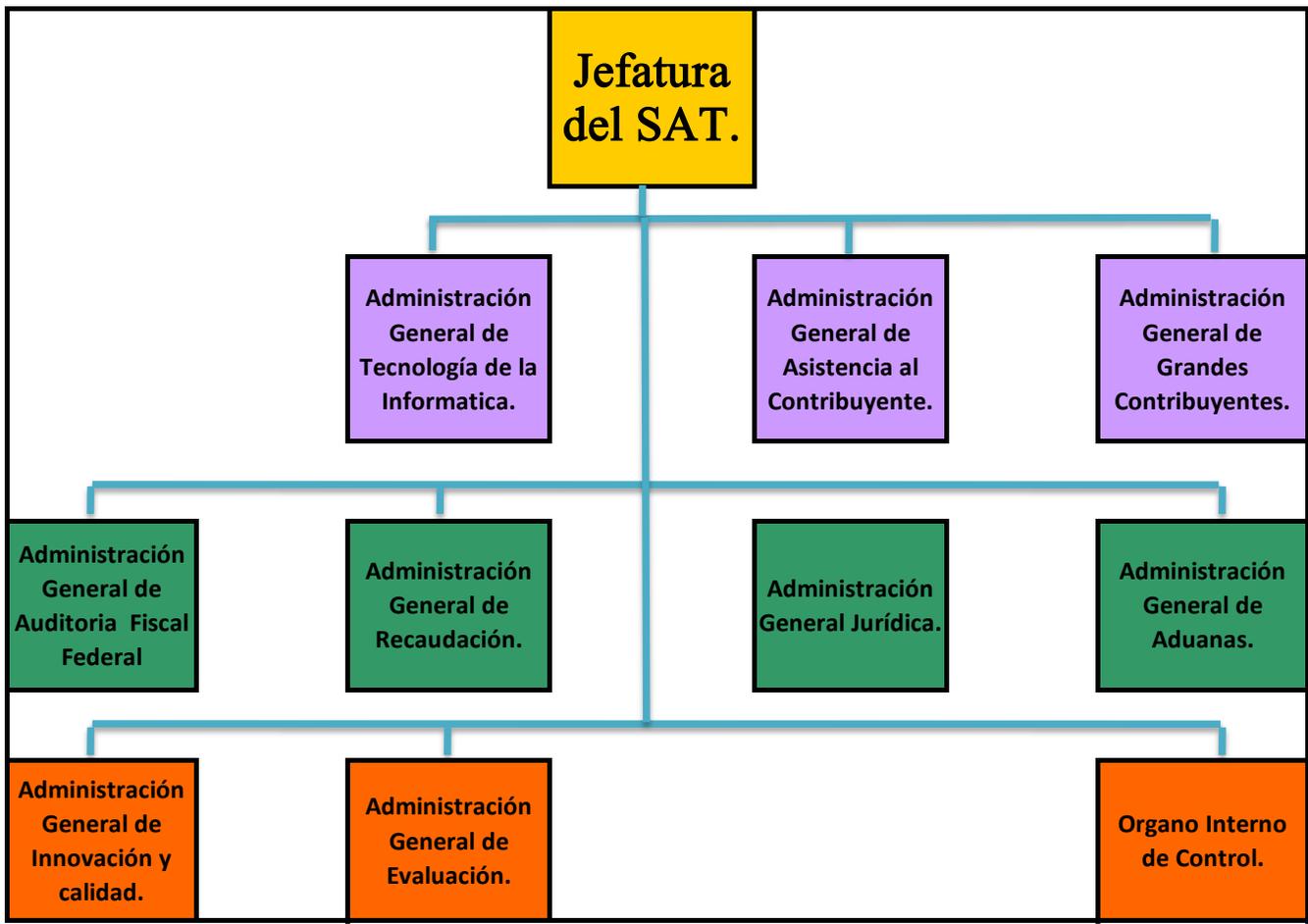
Subadministración de Operación Aduanera.
Departamento de Operación Aduanera.
Subadministración de Control de Tramites y Asuntos Legales.
Departamento de Control de Tramites de Asuntos Legales.
Subadministración de Informatica y Contabilidad.
Departamento de Informática y Contabilidad.

Sección Aduanera.

Jefatura de Sala de Revisión.
Departamento de Fisaclización

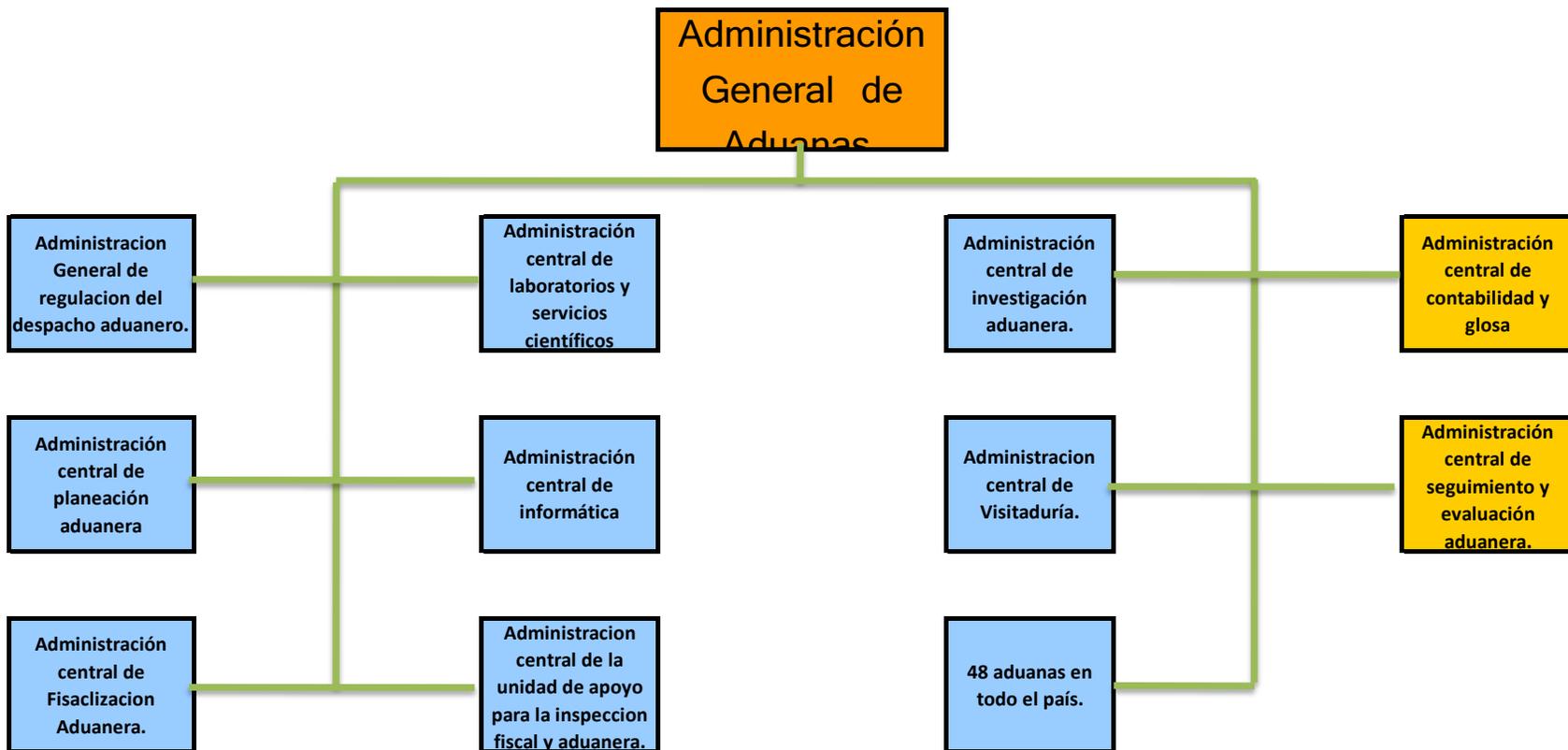
Estructura Organica de la Aduana de Guanajuato:





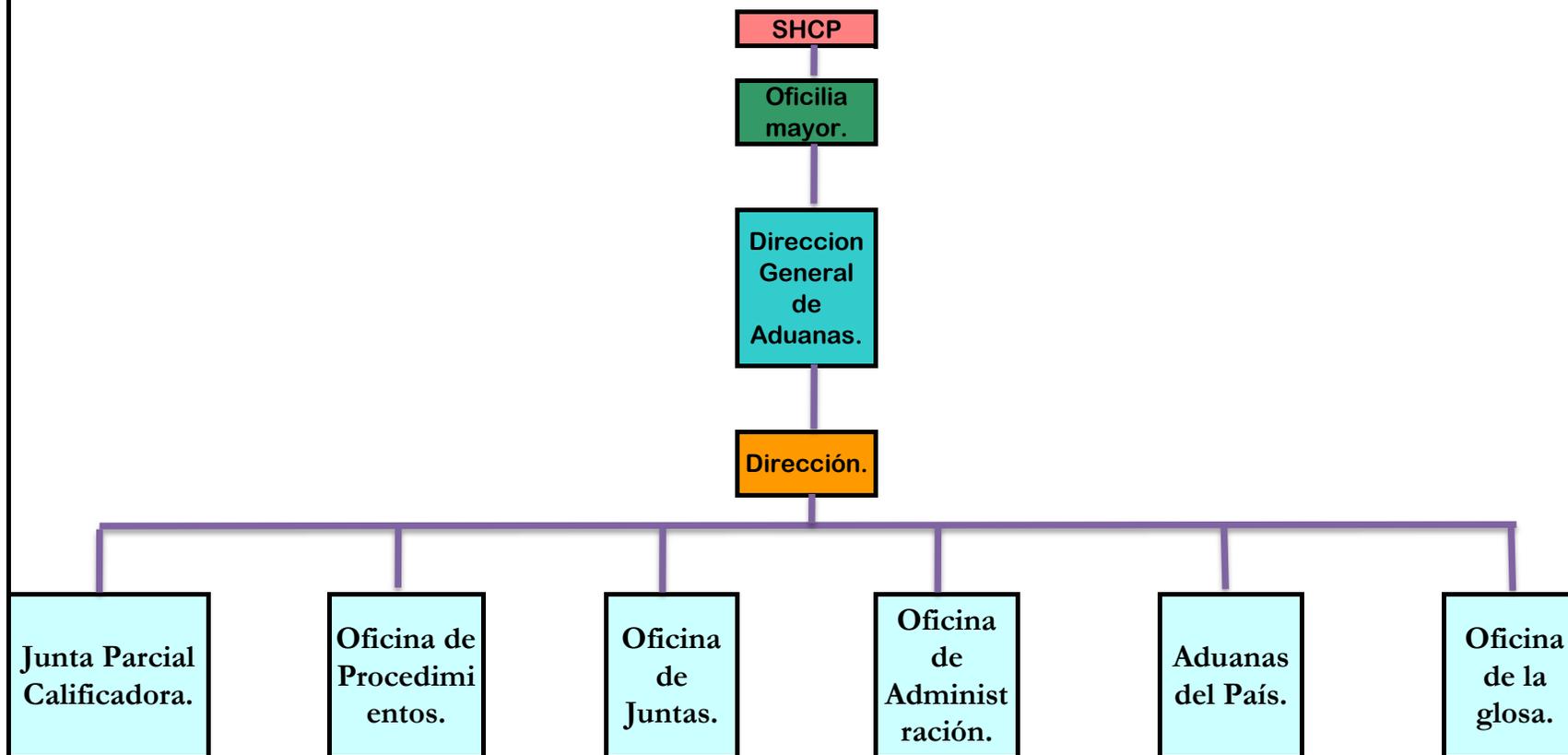
FUENTE:ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS.

Organigrama de la administración General de Aduanas 2004.

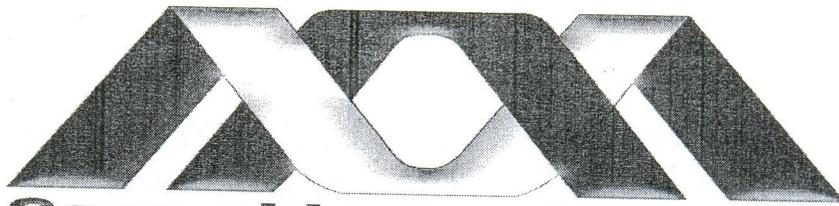


Fuente: SHCP.

Organigrama de la Dirección General de Aduanas(1934-1946).



Fuente: SHCP.



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

***“PROCESO ESTRATEGICO DE IMPLEMENTACION DE
UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA:
Estudio de caso Aduana de Guanajuato”***

Tesis:

Que para obtener el grado de
Doctor en Estudios Organizacionales presenta:

RICARDO ALEJANDRO RODRIGUEZ LARA

**Director de Tesis: Dr. ANTONIO BARBA
ALVAREZ**



25 MAY 2010

POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

OCTUBRE de 2009

Av. San Rafael Atlixco, No. 186,
Col. Vicentina, C.P. 09340,
México, D.F.

Edificio H, 063
Tel.: 58 04 46 00
Ext.: 2740