



UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

TÍTULO DE TESINA:

***INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL Y ANÁLISIS DE LOS
INTERESADOS EN LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE
LÍMITES Y AGUAS (CILA-NORTE)***

ALUMNOS:

KARINA CALDERÓN RIVERA
ADOLFO CUBILLAS URIBE

PROF. Dr. PEDRO C. SOLÍS PÉREZ

SEPTIEMBRE 2004

11441



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

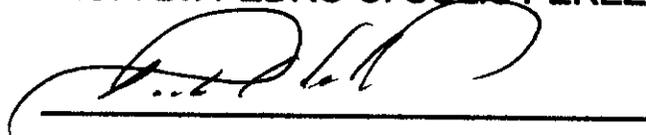
TÍTULO DE TESIS:

***INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL Y ANÁLISIS DE LOS
INTERESADOS EN LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE
LÍMITES Y AGUAS (CILA-NORTE)***

ALUMNOS:

KARINA CALDERÓN RIVERA
ADOLFO CUBILLAS URIBE

PROF. Dr. PEDRO C. SOLÍS PÉREZ



SEPTIEMBRE 2004

ÍNDICE

Introducción	3
Capítulo I. El concepto de cambio organizacional	4
I.1 ¿Qué es el cambio?	4
I.2 ¿Qué es una organización?	6
I.3 Modelos Interpretativos del Cambio Organizacional	8
I.3.1 La organización como un Sistema Racional	8
I.3.2 La organización como un sistema Natural y Abierto	10
I.3.3 La Organización como un Sistema Flojamente Acoplado	12
I.3.4 ¿Cómo se podría utilizar cada uno de los modelos e interpretaciones del cambio organizacional?	15
I.4 El Actor y el Sistema.	16
I.4.1 Nivel Macro (Organización, Orden)	17
I.4.2 Nivel Micro (Individual, Acción)	19
I.5 Actor Individual	20
I.5.1 Vinculación con el modelo de Sistemas Racionales	20
I.5.2 Vinculación con el modelo de Sistemas Naturales y Abiertos	21
I.5.3 Vinculación con el modelo de Sistemas flojamente acoplados, Bote de Basura)	21
I.6 Análisis del Cambio Organizacional.	22
I.6.1 El Cambio como un Proceso Planeado	22
I.6.2 El Cambio como un Proceso Adaptativo	22
I.6.3 El Cambio como un Proceso Accidental	23
I.7 Innovación Gubernamental	24
Capítulo II. Concepto de innovación	29
II.1 Nivel funcional-estructural de la innovación	29
II.2 Nivel comportamental de la innovación	30
II.3 Nivel relacional de la innovación	31
II.4 Transformación institucional en organizaciones gubernamentales	32
Capítulo III. Teoría de los Interesados	40
III.1 La teoría de los stakeholders. Significado y contribución	40
III.2 La teoría de los stakeholders y la transformación organizacional	42
III.3 La misión organizacional	47
III.4 Definición de las variables poder, legitimidad y urgencia	53

Capítulo IV. Metodología de la investigación	57
IV.1 Diseño de la Investigación	57
IV.2 La Investigación no experimental	58
IV.3 Investigación Transeccional	58
IV.4 Diseños Transeccionales Descriptivos	59
IV.5 El Análisis	60
Capítulo V. Análisis de resultados	69
V.1 Innovación organizacional	69
V.2 Análisis de los stakeholders en el conflicto entre México y Estados Unidos de Norteamérica por la distribución del agua de los ríos Colorado y Bravo	73
Conclusiones	84
Bibliografía	90
ANEXO 1 ACTA DE LA COMISION INTERNACIONAL DE LIMITES Y AGUAS ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	
ANEXO 2 ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	
ANEXO 3 ORGANIGRAMA DE LA SECCIÓN MEXICANA DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS	
ANEXO 4 ORGANIGRAMA DE LA SECCIÓN ESTADOUNIDENSE DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS	

INTRODUCCIÓN

En el mundo entero se están sufriendo cambios muy drásticos en tecnología y otras áreas lo que trae como consecuencia que los procesos productivos se vean modificados, es por esto que las organizaciones se ha visto en la necesidad de adaptarse a su medio de una manera excesivamente rápida, para lograr esta adaptación a las exigencias del mundo actual es necesario contar con procesos bien pensados que permitan una correcta gestión de los cambios al interior de las organizaciones. Las instituciones gubernamentales no son la excepción, y aún menos cuando son las responsables de gestionar la problemática no sólo de sus organizaciones de manera interna sino que deben ocuparse de las organizaciones que existen en el país, algunas veces como reguladoras y en otros casos como interventoras en conflictos ya sean estos de manera interna en el país o con otras naciones, tal es el caso de la institución de la cual nos ocuparemos: la Comisión Internacional de Límites y Aguas, esta comisión se encarga de gestionar los conflictos que surgen en la zona fronteriza México-Estados Unidos, los conflictos son de diversa índole, pero predominan los que refieren al uso compartido de los recursos naturales. Para lograr hacer el estudio de esta comisión analizaremos si existe innovación y de existir que tipo de innovación predomina en su organización; además estudiaremos quienes son los principales interesados en los conflictos por los recursos naturales logrando con esto identificar los principales actores así como los logros que se han obtenido en la gestión de dicha comisión.

Capítulo I. El concepto de cambio organizacional

Las organizaciones no pueden concebirse como un conjunto de eventos fijos o estáticos, entonces el cambio organizacional, se debe entender como una constante; este cambio organizacional no se limita sólo al cambio de puestos, cancelación de proyectos, traslado de funciones entre los distintos departamentos o bien modificar el organigrama oficial de la organización. Por lo que existen diversos tipos de cambio organizacional, que se llevan a cabo en los distintos niveles y con diferentes grados de complejidad.

El cambio organizacional puede considerarse como un fenómeno híbrido que describe al mismo tiempo lógicas y racionalidades, no siempre compatibles entre sí y congruentes con los objetivos generales de la organización, por lo que existe una distinción en los procesos de cambio organizacional: Como un proceso planeado (Racional), como un proceso adaptativo (intencional o emergente), o como un proceso accidental (cesto de basura). Dentro de esta clasificación de procesos se encuentran varios tipos de enfoques que proveen de distintos argumentos que permiten explicar el cambio organizacional.

I.1 ¿Qué es el cambio?

Para realizar un análisis del cambio organizacional es necesario comprender el concepto de cambio; existen diversas definiciones de este

concepto, el hablar de cambio se ha transformado en algo sumamente normal lo que ha dificultado poder descubrir con exactitud que tipo de problemas o fenómenos se quieren tratar, dadas estas condiciones se debe de poner especial cuidado, ya que el cambio se da en diversas facetas y contextos por lo que no se puede generalizar de manera tan simple. Cada definición conviene a un tipo de contexto, se adecua dadas las exigencias de este. Algunos autores ven el cambio como “la capacidad que tienen los individuos de redefinir o comportarse de forma diferente,”¹ este concepto es manejado por el desarrollo organizacional, donde lo fundamental para ejercer un cambio son los individuos, es decir, su conducta individual e interpersonal y entre grupos, conforme las relaciones se ven mejoradas el cambio organizacional se da de manera positiva. Por otra parte el cambio se ha definido como “la actividad tendiente a la transformación de los procesos y estructuras de una organización, por medio de la cual las organizaciones pueden adaptarse a sus medios ambientes y, con ello, preservarse en el tiempo.”² Este concepto se ha desarrollado en las teorías que representan a la organización como un fenómeno de ecología poblacional. Otro tipo de definición señala “el cambio como un fenómeno de ambigüedad organizativa, produciéndose este por la compleja interacción entre distintos individuos, problemas, soluciones y toma de decisiones”³. Esta definición deja ver que el cambio no siempre se da bajo preceptos ya programados para lograr el cambio.

¹ Raúl Coronilla, “Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental”, *El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias*, México D.F, M.A. Porrúa, 2003, Pág. 80.

² Ídem

³ Ibidem Pág.81

Por lo que respecta a la teoría de la organización, el cambio lo relaciona constantemente como el punto central de la planeación estratégica, de la calidad total y de la reingeniería, ha hecho énfasis especial en la necesidad de cambio como un elemento fundamental para la innovación de nuevas formas de organizar, estructurar o valorar el trabajo de los individuos.

Realmente lo que quieren hacer prevalecer todas las definiciones existentes del cambio es el significado de hacer algo diferente.

I.2 ¿Qué es una organización?

Constantemente en la literatura administrativa se menciona el término Organización, otro de los elementos del cambio organizacional, por lo que se hace necesario definir qué es una organización para comprender este cambio organizacional.

Para algunos autores la organización “es una estructura definida, con una jerarquía de autoridad y capacidad de toma de decisiones delimitada y en el que se persigue un fin o varios fines determinados a partir de varios medios funcionalmente diferenciados y coordinados”⁴. En esta definición se piensa a la organización como un sistema, en el sentido de un agregado humano independiente, perfectamente diferenciado de otro tipo u organización.

Además existen otro tipo de definiciones donde ven a la organización como una arena política donde, a pesar de existir objetivos generales a la organización, los individuos y grupos que componen la organización, negocian entre ellos y llegan situaciones de conflicto, dado que cada individuo o grupo persigue intereses distintos. Otra de las definiciones es la que “percibe a las organizaciones como un conjunto de elementos flojamente acoplados”⁵. La organización de acuerdo a esta definición es vista como una anarquía organizada, donde se carece de claridad en los objetivos perseguidos, los procedimientos de trabajo son indeterminados y la autoridad no esta bien delimitada; al percibir a la organización de esta manera se deja ver el comportamiento irracional e indeterminado del ser humano, realmente no sucede conforme se quiere que suceda y las rutas de acción de los individuos son ambiguas.

Cualquiera que sea la definición para organización el fin que persigue es el de describir un orden.

La idea que se llegue a tener de Cambio Organizacional, dependerá del tipo de supuestos que se asuman, con respecto a las ideas de cambio y organización.

⁴ Ibidem Pág. 82

I.3 Modelos Interpretativos del Cambio

Organizacional

Estos modelos son los que definen a la organización según el contexto en el que esta se desarrolla, cabe señalar que en las organizaciones estos modelos no se encuentran de manera exclusiva, es decir, puede cambiar el sistema según la época de vida de la organización.

Los sistemas que interpretan a la organización según sus características muy particulares como: un sistema racional, como un sistema natural y abierto o como un sistema flojamente acoplado.

I.3.1 La organización como un Sistema Racional

Teniendo a la organización como un sistema racional, define los arreglos estructurales establecidos de forma deliberada, diseñados para obtener de manera eficiente sus objetivos ya establecidos con anterioridad. La racionalidad reside en la estructura y no en los individuos que la componen. “Las reglas organizacionales tienen como fin que los individuos se comporten de manera que logren los objetivos de la organización, que se establezcan un conjunto de normas para evaluar el desempeño así como detectar las anomalías de los individuos”⁶,

⁵ Ibidem Pág. 83

⁶ Ibidem Pág. 85

además que motiven y proporcionen parámetros por medio de los cuales los individuos serán seleccionados, remplazados o promovidos. Es por esto que el sistema racional esta cercano a la idea de toma de decisiones centralizada, donde los individuos no tienen competencia en las decisiones que no corresponden a su área y respetan los distintos niveles de autoridad.

El comportamiento de los individuos de desarrolla en términos de cadenas de medios y fines. Los individuos tienen ciertos límites naturales para almacenar y procesar información, por lo que es imposible que el individuo conozca perfectamente sus preferencias y posibles alternativas de acción, por lo que su comportamiento no esta en búsqueda de la mejor solución posible, sino que se conforma con aquella solución o curso de acción que satisfaga las preferencias mínimas que tenga. Por lo tanto no existe una racionalidad absoluta, sino una racionalidad limitada.

Desde el punto de vista de la organización como sistema racional, el comportamiento de la organización es el reflejo fundamentalmente de las acciones de coordinación y liderazgo, este modelo utiliza un lenguaje que denota la imagen de cálculo racional: palabras como información, eficiencia, optimización, instrumentación y diseño. El cambio organizacional es visto como un asunto de administración del cambio: de planeación.

I.3.2 La organización como un sistema Natural y Abierto

Este modelo ve los fines de la organización y el comportamiento de los individuos de una forma mucho más compleja que la interpretación del Sistema Racional. “La idea de la organización como un sistema natural y abierto está más interesada en el comportamiento de los individuos, se preocupa por indagar sobre el tipo de relaciones que se establecen entre sí los individuos miembros de la organización y entre ellos y su medio ambiente”⁷.

Algo importante en este sistema es que existe una diferencia muy clara, entre los objetivos formales de la organización (metas oficiales, que delinean las acciones de los individuos) y los objetivos que en realidad persiguen los individuos; aun cuando los objetivos formales pudieran estar orientando las acciones de los individuos, no excluye la posibilidad de que existan otro tipo de objetivos personales o grupales, pudiendo llegar a ser totalmente contrarios a los de la organización.

Entonces la organización es un espacio donde conviven diferentes intereses, metas y preferencias, tomando en cuenta que no es posible satisfacer todos los objetivos o preferencias tanto de los individuos como de la propia organización, es de esperarse que sucedan conflictos resolviéndolos por medio de la negociación o por cualquier otro tipo de intercambio.

⁷ Ídem

La interpretación de la organización como un sistema natural y abierto, subraya el comportamiento que se registra en los individuos y como éstos pueden ir afectando o modificando la estructura organizativa, los individuos no son vistos como engranajes de una maquinaria, sino que son vistos como individuos que participan en la organización, sus propias ideas y expectativas personales o grupales traen consigo varios tipos de valores, intereses y habilidades que utilizan en su propio provecho. La coexistencia entre lo que es o dice que es y lo que realmente es y lo que realmente ocurre en la organización permite pensar en dos dimensiones organizacionales ligadas; la dimensión formal y la dimensión informal.

Entendiendo la dualidad entre lo informal y formal se puede entender que los individuos en una organización formal generan regla y formas de comportamiento informales. (por ejemplo: redes de comunicación e información y arreglos de trabajo “subterráneos”).

La organización es mucho más que un instrumento diseñado para la consecución de ciertos fines previamente establecidos, fundamentalmente la organización es un grupo social que intenta adaptarse y sobrevivir en sus circunstancias particulares; es por eso que “el cambio organizacional es visto como un fenómeno de adaptación, esto es, realizar ajustes y transformaciones organizacionales ya que a partir de estos cambios ya sean incrementales o radicales la organización podrá lograr adaptarse mejor a las exigencias de su medio ambiente y, también a los desequilibrios que pueden registrarse en el

interior de la organización como resultado de los constantes conflictos entre individuos y grupos”⁸. La adaptación entendida de esta forma se convierte en una forma de solución de conflictos. La adaptación también puede ser emergente, es decir, que los cambios que se desarrollen sin que medie un plan o un proyecto previo.

I.3.3 La Organización como un Sistema Flojamente Acoplado

Este sistema representa la interpretación del cambio organizacional de la conceptualización más racional y estructurada a la más ambigua e indeterminada.

De acuerdo con Miller, un sistema es un conjunto de unidades interdependientes que establecen fuertes vínculos entre ellas, es decir, que la movilización de una unidad significa el reajuste o movilización del resto del sistema. La palabra conjunto implica que las unidades que conforman al sistema comparten ciertas propiedades que les permiten interactuar en un mismo espacio y tiempo, la relación de una de las unidades depende de las otras unidades. Se dice que un sistema está fuertemente acoplado cuando las características de interdependencia se verifican.

Muchas veces las organizaciones se comportan de forma aleatoria sin respetar los planes y programas de trabajo previamente establecidos y

⁸ Allan Afuah, “La Dinámica de la Innovación Organizacional”, México D.F., Oxford, 1999, Págs15-85.

menguando la imagen del sistema como un monolito. Las palabras que definen mejor al modelo de sistema flojamente acoplado son, ambigüedad e incertidumbre. Ambigüedad porque no existe una relación causal entre las unidades que componen al sistema. Incertidumbre porque las capacidades de control y planeación son limitadas, dada la particularidad que se le atribuye a la interdependencia.

“Un sistema flojamente acoplado existe cuando la relación entre unidades es: más esporádica que constante; más ocasional que consistente; más insignificante que significativa; más indirecta que directa y más eventual que inmediata”⁹.

Los individuos a menudo desconocen qué hacer, cómo hacer su trabajo o hacia dónde se dirige la organización en su conjunto. El problema no está en que los individuos poseen una racionalidad limitada sino en que ésta difiere de persona a persona y de un grupo a otro grupo. La racionalidad limitada no es homogénea, por tanto el cambio organizacional desde el punto de vista del sistema flojamente acoplado se entiende como un proceso más accidental que racional o adaptativo. El proceso de cambio, es visto como un proceso accidentado en el que se ven involucrados de forma aleatoria distintos participantes de la organización, problemas soluciones y oportunidades de decisión. Cohen, March y Olsen han definido este tipo de procesos como cestos de basura, es decir, procesos en que

⁹ Coronilla, Op. Cit, 89

las partes involucradas no actúan de forma ordenada, persiguiendo un fin claro, las situaciones van sucediendo de forma repentina, las decisiones son tomadas muchas veces de forma espontánea y el resultado que se obtenga nunca es totalmente controlado.

En un sistema flojamente acoplado puede esperarse que en cualquier momento suceda un cambio sin que esto signifique que se esté buscando una mejor adaptación al medio ambiente, o puede darse el cambio con cierto proyecto previo, pero entonces es de esperarse que el proceso se diluya con otras inquietudes organizacionales y, el cambio no se distribuya en forma homogénea en toda la organización: se pueden observar actores o segmentos de la organización que se adaptan a los cambios sin que ello suponga necesariamente efectos en otros actores o segmentos de la organización sin que ello signifique una ruptura general.

Ya que se han revisado estos tres modelos, se puede decir que cada uno de éstos modelos se desarrolla en contextos distintos por lo que no existe el modelo mejor para aplicarse al estudio del cambio organizacional en una organización en especial. Cada uno de estos modelos describe una etapa en el cambio organizacional, por lo que son complementarios.

Cualquier organización cualquiera que ésta sea, en algún momento de su vida puede desarrollar procesos de carácter racional, conflictivos e, incluso,

flojamente acoplados, sin importar su especialización, su espacio de acción o el ámbito social en el que se desenvuelve.

I.3.4 ¿Cómo se podría utilizar cada uno de los modelos e interpretaciones del cambio organizacional?

Por ejemplo, “el modelo racional se presenta particularmente pertinente cuando se está hablando de aquellas situaciones de cambio en que existe un número relativamente pequeño de participantes de la organización involucrados en la toma de decisiones y donde las premisas de decisión seguidas (valores, creencias, procedimientos) son estables y no muy complejas, es decir, que pudieran ser sujeta a análisis”¹⁰.

El modelo natural y abierto, aquel que mira el cambio como un fenómeno de adaptación y solución de conflictos, puede ser particularmente útil para interpretar aquellas situaciones de cambio en donde existen uno o varios grupos de participantes involucrados en el proceso de cambio, los cuales son relativamente estables, y existe cierto consenso en los asuntos que se deben involucrar en el proceso de cambio pero que, sin embargo, existen distintas posiciones de cómo se debe llevar a cabo y qué tipo de recursos o estrategias seguir.

¹⁰ Ibidem Pág. 92

“El modelo flojamente acoplado es importante para entender aquellas situaciones en que tanto la activación del proceso de cambio como la definición misma que se tenga de él sean cambiantes; donde varios participantes o actores estén involucrados, con distintos tipos de valores premisas de decisión, y donde las cosas se suceden sin una lógica aparente o inconexa”¹¹.

El concepto de Cambio Organizacional nos remite a un fenómeno complejo que se desarrolla en múltiples formas involucrando distintas dimensiones y aspectos organizativos.

I.4 El Actor y el Sistema

Organizar significa dar orden; los individuos quienes constituyen las organizaciones, no son máquina o entes autómatas que reproduzcan siempre, de forma clara y repetitiva, sus funciones de trabajo. Los individuos actúan por sí mismos y no siempre en la forma en como se espera o se ha dicho que lo hagan. Organizar significa orden y acción.

Para analizar a las organizaciones es necesario estudiarlas desde dos dimensiones íntimamente relacionadas: El nivel Micro (Acciones) y El nivel Macro (Orden).

¹¹ Ibidem Pág. 93

I.4.1 Nivel Macro (Organización, Orden)

El orden aparente que se puede percibir en los sistemas organizacionales se debe a la existencia de ciertas rutinas y procedimientos de trabajo repetitivos que en general se presentan en toda organización. “Este conjunto de normas y procedimientos repetitivos normalmente se reconocen con el término de funciones. Estas proveen de cierto grado de estabilidad a la organización, sobre todo, permiten que el sistema se mantenga en el tiempo”¹².

Aparejado al concepto de funciones se encuentra el de estructura, el cual representa el espacio en que se desarrollan las funciones de la organización. Es común encontrar en casi toda organización manuales y organigramas que describen y presentan la estructura, en realidad se trata de representaciones de cómo, supuestamente, la organización funciona y esta configurada. El concepto de estructura ayuda a entender que la organización, en tanto arreglo formal, tiene un conjunto de funciones distribuidas entre diferentes miembros que guardan, al menos formalmente, una estratificación jerárquica de autoridad y de capacidad de toma de decisiones; los conceptos de estructura y funciones tienen un mismo fin: dar y mantener el orden organizado, expresado en forma de estabilidad y durabilidad.

¹² Ibidem Pág. 94

Dentro de una misma organización se pueden identificar distintos tipos y niveles de funcionamiento y, de igual forma, diferentes formas de estructuración. Se pueden distinguir distintos tipos de funciones, que dependiendo, de la posición que se ocupe en la estructura organizacional, se pueden definir como funciones, programadas o funciones no programadas.

Las funciones programadas son las que describen un conjunto de procedimientos previamente establecidos y por esto tienen un margen de maniobra limitado. Este tipo de funciones se encuentran, normalmente, en los niveles más operativos de la estructura organizacional.

Las funciones no programadas son aquellas que carecen de una norma o patrón de comportamiento previamente establecido. Estas funciones se relacionan con la toma de decisiones de carácter estratégico y, por consiguiente, son ejecutadas por los niveles más altos de la estructura organizacional. La distinción entre las funciones programadas y no programadas varía de organización a organización y de una situación a otra. Al hablar de una organización, se está involucrando a distintos niveles de autoridad, de discrecionalidad y de libertad de acción de los individuos. Se trata de diferentes tipos de libertad de acción que los individuos emplean en múltiples formas. “En tanto que las funciones están en relación con otras, pueden, y dependiendo de la capacidad de negociación de la que dispongan, modificar, obstaculizar o bloquear las decisiones que se tomaron

en instancias jerárquicas superiores”¹³. Este tipo de situaciones nos explica por qué en realidad las organizaciones no se comportan como sistemas racionales sino también como sistemas abiertos y naturales, e, incluso, también como sistemas flojamente acoplados donde suceden muchas más cosas de las que simplemente describen los manuales de operación y organigramas.

Para entender en su totalidad lo que sucede en la organización se hace necesario conocer el otro nivel de discusión.

I.4.2 Nivel Micro (Individual, Acción)

La idea de orden y sistema contrasta con el concepto de acción individual o colectiva de la organización. Aquí se estudia el ámbito de las interacciones humanas que modelan y son modeladas a su vez por la propia configuración organizativa por medio de los intercambios, relaciones y negociaciones que se suceden a cada momento; la acción organizativa no sólo significa las decisiones que los individuos posicionados en los niveles más altos de la estructura llevan a cabo. Todo miembro de la organización sin importar su ubicación jerárquica, en tanto individuos con capacidad de racionalidad, tienen potencialmente la posibilidad de producir casi todo tipo de relaciones e intercambios con otros miembros de la organización y fuera de ella. “Los individuos imprimen una

¹³ Ibidem 96

importante capacidad de autodeterminación, es decir, actúan con sus propios parámetros de racionalidad y visión del mundo”¹⁴.

“La acción de los individuos en una organización es el elemento clave para entender la dinámica interna de las organizaciones, para entender la forma como se relacionan con su medio ambiente y para saber como cambian”¹⁵. Es imprescindible considerar a las acciones de los individuos como los elementos que dan sentido al orden organizado.

Cuando se cuestiona sobre la naturaleza de la acción humana se esta haciendo, explícita o implícitamente, un análisis sobre la racionalidad o no racionalidad de la conducta individual.

I.5 Actor Individual

I.5.1 Vinculación con el modelo de Sistemas Racionales

El individuo o grupo de individuos manifiestan acciones consideradas como racionales y premeditadas. Los principales componentes de la acción, son los objetivos, las alternativas, las consecuencias y la elección, las conductas reflejan propósito o intención.

¹⁴ Ibidem 98

¹⁵ Herbert A. Simon, “El comportamiento Administrativo”, Buenos Aires, Aguilar, 1988, Pág. 5

I.5.2 Vinculación con el modelo de Sistemas Naturales y Abiertos

Matiza el contenido racional de la acción humana haciendo hincapié en la naturaleza limitada de la racionalidad de los individuos, quienes, además, se enfrentan con posibilidades igualmente limitadas de acción efectiva en la realidad dado que todo individuo se enfrenta a condiciones inciertas con fines poco claros o medios confusos, y sobre todo, con información incompleta y sesgada.

I.5.3 Vinculación con el modelo de Sistemas flojamente acoplados, Bote de Basura

Comportamientos surgidos con base en restricciones, demandas o fuerzas externas sobre las cuales el individuo tiene un control limitado. Debido a que la conducta se encuentra en buena medida bajo condicionamientos externos, está se racionaliza después del hecho, las actitudes en vez de anteceder y guiar a la acción, están dispuestas para justificar su existencia y darle un sentido a posteriori. El hombre no es racional sino racionalizador.

I.6 Análisis del Cambio Organizacional

I.6.1 El Cambio como un Proceso Planeado¹⁶

Hace referencia a aquellas actividades y procedimientos que se llevan a cabo de manera consciente e intencional con el objetivo de realizar un cambio en la organización, sea a un nivel individual, grupal o de la organización en su conjunto, la palabra clave en este tipo de enfoque es planeación; el cambio se mira como un proceso secuencial y racional, tendiente a que la organización mejore su eficiencia o desempeño. Dicho proceso es el producto de la iniciativa de uno o varios actores o agentes de cambio que de forma objetiva realizan un diagnóstico de la situación que guarda la organización; definen aquellos asuntos que se consideran como “problemas”; diseñan diferentes rutas de acción para resolver dichos problemas e instrumentan alguna de estas posibles alternativas, y se resuelve el problema. El Cambio Organizacional se resume a un problema técnico que puede ser resuelto en la medida en que se mejoren la técnicas de administración del cambio.

I.6.2 El Cambio como un Proceso Adaptativo¹⁷

Hace referencia a las transformaciones incrementales o radicales, anticipadas o emergentes, que llevan a cabo las organizaciones con el objeto de

¹⁶ Coronilla, Op. Cit., Págs., 106-108

ajustar su funcionamiento a nuevos requerimientos de nuevo ambiente, o, a desequilibrios generados por las rivalidades existentes entre los individuos o grupos que la componen. La organización no sólo se adapta en función de las fuerzas externas sino que también se produce el cambio por la necesidad que tiene la organización de adaptar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de sus fuerzas internas. Para las teorías evolucionistas de las ciencias naturales, los organismos vivos realizan pequeños ajustes constantemente en sus estructuras y funcionamientos, los cuales se van transmitiendo de generación en generación. De la capacidad que tengan estos organismos para adaptarse a los cambios ocurridos en su entorno sobrevivirán algunos y otros serán destruidos por las propias fuerzas de la naturaleza. En toda organización se experimentan constantes adaptaciones (no necesariamente en forma incremental), de las que en buena medida depende su permanencia, es decir, su existencia.

I.6.3 El Cambio como un Proceso Accidental¹⁸

El cambio organizacional no es necesariamente un proceso secuencial y claro, emergente o intencional, sino que más bien se trata de una actividad confusa. El cambio es una actividad en la que se ven involucradas muchas más variables que las técnicas de administración del cambio predicen y que las teorías

¹⁷ Ibidem Págs., 110-120

¹⁸ Ibidem Págs. 121-127

de adaptación también señalan: se trata, en suma, de una cuestión de ambigüedad organizativa, donde es difícil establecer qué está pasando, por qué está pasando y quién está dirigiendo las cosas. Este enfoque utiliza el concepto de ambigüedad para expresar la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos de cambio; se trata de destacar la incapacidad de los individuos para describir los procesos organizacionales en general y de la toma de decisiones en particular como un hecho sencillo, medible y racional.

I.7 INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

El mundo actual es sujeto de cambios constantes en todos los ámbitos, por lo que es de vital importancia que los gobiernos se sometan a diversas reformas con el objetivo de convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad. A nivel administrativo, las reformas gubernamentales se han caracterizado por la incorporación más o menos contingente, parcial y limitada, de teorías de moda administrativa, la implementación de estas técnicas se ha dado de manea aislada, organización por organización.

El gobierno no actúa siempre de manera lineal, ni tampoco siempre de manera lógica e integrada, como si hubiera una mente maestra unitaria detrás de todos los actos gubernamentales. Por el contrario, “al referirse al gobierno debe

verse, como un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos, por lo que no es posible, suponer que se trata de un actor racional unificado¹⁹, esto es porque, los actores gubernamentales actúan dentro y para una arena particular: la arena de las organizaciones.

El gobierno puede ser visto como un conjunto de organizaciones que deberían tener una lógica integral, común y congruente, su actuación no puede ser heterogénea, autónoma, sino que forma parte de una red compleja a la que se le quiere dar cierta homogeneidad de actuación, discurso y resultado. El gobierno es una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada. Reformar a las agencias gubernamentales es en muchos sentidos alcanzar el éxito en procesos de cambio organizacional, visto desde la propia complejidad de las características intrínsecas del gobierno.

Las grandes iniciativas políticas, la transformaciones masivas de normatividad y reglas formales, los intentos derivados de nuevos diseños de políticas públicas, se entroncan procesos complejos de implantación y movilización de estructuras organizacionales, estas estructuras no pueden ser vistas siempre como instrumentos manejables, obedientes a racionalidades y órdenes precisas y claras.

¹⁹ Raúl Coronilla, "Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", *El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias*, México D.F, M.A. Porrúa, 2003, Pág. 137.

Las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de sociedades heterogéneas.

“Las organizaciones gubernamentales también se caracterizan por tener una dualidad y se encuentra en el hecho de que son organizaciones formal y legalmente determinadas, tanto en su existencia como en sus objetivos y son, a la vez, organizaciones que una vez constituidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades y realizan esfuerzos para la sobrevivencia, como cualquier otra organización”²⁰.

El gobierno visto como un conjunto de redes organizacionales implica la apreciación de que la lógica organizativa gubernamental no sólo tiene como marco de referencia a la ley, a la política y a la propia vida de la organización como tal, sino que, implica las relaciones entre estos elementos.

Cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural conflictiva y heterogénea; se trata de un conjunto de organizaciones, si bien públicas, diversas, compuestas de actores con patrones de racionalidad no lineales. “Las organizaciones gubernamentales son organizaciones que nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento. Como constructos sociales organizados, tiene su contexto particular, generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en esquemas de interacción,

²⁰ Ibidem Pág. 139

juegos y luchas de poder con una especificidad propia”²¹. Además se crea ciertas tradiciones, mitos, símbolos, rituales y creencia , que dan un significado diferente y propio a cada organización.

En las organizaciones gubernamentales existe un comportamiento multidimensional; por una parte deberán responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia; este tipo de organizaciones no existen por si mismas sino por una misión y una legalidad externas. Para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno. Deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y en las circunstancias propias de sus situación. Deben actuar con un lineamiento desde arriba (Política pública), en una interacción adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos.

Las estructuras de poder en una organización común devienen, casi exclusivamente de las articulaciones internas. En una organización pública, en cambio estas estructuras de poder también se definen en lógicas externas, de entidades estatales superiores, de entidades estatales paralelas y de entidades no gubernamentales y ciudadanos o usuarios de la misma.

La mayor parte de las organizaciones deberá pasar por un amplio y difícil proceso de transición; deberá enfrentar el reto de encontrar vías de impulso hacia

²¹ Ídem

el cambio en organizaciones gubernamentales, dejando espacio para la participación de los propios involucrados y de los grupos sociales.

La innovación, en sus diferentes formas, parece ser una tendencia necesaria en organizaciones sometidas a una complejidad creciente, buscando así modificaciones en sus patrones de acción y de relación que produzcan nuevas interfaces, estructuras y resultados.

CAPÍTULO II. CONCEPTO DE INNOVACION

Como definición del concepto de innovación se entiende “el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera”²². Es decir, innovación entendida como ruptura de los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de una organización.

Para entender esta noción del proceso de innovación es necesario abarcar desde su nivel estructural-funcional, hasta el nivel de comportamiento; es necesario también abarcar un tercer nivel que se le denomina relacional, en el que la influencia del contexto es muy importante. Estos niveles a su vez tendrían que equiparse con tres tipos de transformación organizacional: estructural, de procesos de decisión e institucional.

II.1 Nivel funcional-estructural de la innovación²³

En este nivel se debe comprender dos aspectos: como primer punto el integrar nuevos procesos, sin antecedente alguno en la organización analizada; y como segundo punto el adoptar nuevas formas organizacionales o un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones.

²² Ibidem Pág. 140

²³ Ibidem Pág. 150

La innovación funcional generalmente surge de la dinámica del contexto (competencia, dinamismo tecnológico, nuevas disposiciones gubernamentales). La innovación estructural se caracteriza por la existencia de un momento de cambio en el que se puede identificar con precisión lo anterior y la situación posterior; el concepto de estructura aquí se refiere a la estructura real de los procesos de toma de decisiones, independientemente de su correspondencia con la estructura formal.

II.2 Nivel comportamental de la innovación²⁴

Se refiere al ámbito de las expectativas individuales la modificación de patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como rearticulaciones en la red de influencias, alianzas y coaliciones en estructuras de poder amorfas y disímbricas entre actores. Cabe la aceptación de nuevos valores, es decir de una nueva cultura organizacional así como los trabajos recientes que ponen énfasis en los valores y las percepciones de quienes deberán implementar la innovación.

²⁴ Ídem

II.3 Nivel relacional de la innovación

Aquí las complejas vinculaciones entre contexto y organización, en su mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores donde estas reconfiguran incluso la relación con las redes de actores externos y las agencias de poder e influencia que las enmarcan. Así mismo estas redes influyen de manera determinante en algunas situaciones para generar innovaciones reactivas.

II.4 TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES

Con la crisis de legitimidad de las instituciones públicas, se ha generalizado la imagen de las organizaciones gubernamentales como las menos inteligentes de la sociedad. Usualmente se describe a estas organizaciones como estructuras anquilosadas e inmutables ante los cambios ocurridos en su entorno; se piensa que la burocracia gubernamental es incapaz, por sí misma, de desarrollar los procesos necesarios que dan respuesta a las demandas sociales. Las organizaciones que conforman la administración pública se deben entender como organizaciones duales que tienen una compleja relación entre su dinámica interna y sus relaciones con el contexto externo, es decir, con el espacio social específico en el que se ubican. De tal forma que las organizaciones gubernamentales, como organizaciones formales y complejas, usualmente tienen forma de operar ambiguas y erráticas que, a primera vista, parecieran anular o bloquear toda iniciativa de cambio. No obstante, estas organizaciones poseen una considerable capacidad de movilidad interna que les permite mantenerse aun cuando la hostilidad de su entorno o la pugna interna por el poder pareciera desarticularlas. Esta capacidad se puede entender a partir del estudio de los procesos de cambio microorganizacionales de adaptación.

Se puede decir que el cambio se desarrolla en dos niveles diferentes pero, íntimamente ligados: por un lado éstas las transformaciones que experimenta la organización constantemente, y que se describen como procesos de adaptación y,

por otro, están los intentos de cambio consciente o planeado. El cambio planeado se refiere a una serie de actividades y procesos diseñados intencionalmente para cambiar a las personas, grupos, estructuras y procesos de la organización.

El cambio mediante la adaptación hace mención a los procesos continuos, y muchas veces casi imperceptibles, que experimenta toda organización.

La adaptación se explica, en parte, porque la organización no sólo cambia en función de las fuerzas externas sino que también se produce el cambio por la necesidad que tiene la propia organización de ajustar algunos de sus componentes a un nuevo equilibrio de sus fuerzas internas.

El cambio adaptativo es un proceso que se puede estudiar con base en un modelo de tres componentes: Innovación, que actúa como un mecanismo de disparo que desencadena cambios y ajustes en la organización, algunos planeados y otros no. El segundo componente son las actividades de adaptación, la cuál refiere a las situaciones en que la organización ha modificado alguna parte de su configuración de forma no planeada, casi imperceptible y que le permite pasar a una nueva fase de equilibrio. El tercer elemento es el tránsito que existe entre la innovación y la adaptación. Este tránsito puede verse como el propio proceso de cambio, el cual presenta una dinámica y características propias que lo distinguen de otros tipos de cambio organizacional.

Para las teorías evolucionistas de las ciencias naturales , los organismos vivos realizan pequeños ajustes constantemente en sus estructuras y funcionamientos, los cuales se van transmitiendo de generación en generación. De la capacidad que tengan estos organismos para adaptarse a los cambios

ocurridos en su entorno sobrevivirán algunos y otros serán destruidos por la propia naturaleza. De igual forma, se piensa que en toda organización se experimentan constantes adaptaciones, de las que en buena medida depende su permanencia.

“El ejercicio de innovación supone un efecto multiplicador de cambios y ajustes diversos. Algunos de estos ajustes se desarrollan de forma no anticipada, es decir, sin que se hayan considerado en los planes originales de innovación. A este conjunto de cambios no anticipados, que se dan de forma continua en la organización se le llama adaptación”²⁵. Entre estos dos elementos, la innovación y la adaptación, se ha argumentado que existe un proceso de tránsito. Este proceso mediador se ha denominado proceso de cambio adaptativo, el cambio adaptativo se puede explorar desde distintas ópticas.

Existen dos tipos distintos de enfoque que analizan el cambio organizacional desde la perspectiva de la adaptación: los enfoques contingente y ecológico que suscriben la metáfora de la teorías evolucionistas de la selección natural. De acuerdo con esta interpretación se pueden identificar tres niveles en un proceso de cambio adaptativo. El primero es el de las variaciones del comportamiento, que pueden ser voluntarias o involuntarias. El segundo se refiere a que la selección natural se produce a medida que se eliminan algunas variaciones porque resultan no deseables y se refuerzan otras porque funcionan. El criterio de la eficiencia es simplemente la sobrevivencia. De acuerdo con el tercero, se da un mecanismo de retención que hace que se conserven o se reproduzcan las variaciones seleccionadas positivamente. Pero dado que nada

²⁵ Allan Afuah, “La Dinámica de la Innovación Organizacional”, México D.F., Oxford, 1999, Págs. 387-417

permanece inmutable, ni en la organización ni en el entorno, tarde o temprano, las variaciones seleccionadas positivamente que se convierten en actividades estables quedarán sujetas a posteriores variaciones. Este desarrollo diferencia las organizaciones en tipos y crea nuevas variaciones y procesos de selección y retención.

“De acuerdo con la interpretación que propone la teoría nuevo institucionalista. Por medio del proceso de cambio adaptativo la organización crea, mediatiza y canaliza las decisiones y acciones que dan forma a su configuración. Las instituciones son creadas mediante la interacción de los individuos”²⁶. Así, las interacciones están dirigidas a confirmar o fortalecer las instituciones existentes, pero también a la adaptación o transformación de éstas, lo cual puede dar como resultado cambios en la configuración organizativa. La teoría nuevo institucionalista pone en juicio varios supuestos de los enfoques que suscriben la metáfora de la selección natural, particularmente los que establecen que la adaptación se da en términos uniformes y tienden a un orden evolutivo. De acuerdo con estos principios la adaptación se desarrolla en forma uniforme en toda la organización y cualquiera que sea su fuente, intención o carácter, tiene que ser necesariamente evolutiva u óptima; es decir, que la organización siempre estará mejorando sus situaciones anteriores.

En realidad puede observarse que una organización presente extensos periodos de ajuste en los que diversas adaptaciones se pueden percibir como conflictivas y, a pesar de ello, la organización sobrevive y se mantiene. Esta

²⁶ Cabrero, Op. Cit, Pág. 157

perspectiva asume que los procesos de cambio adaptativo no necesariamente resultan en equilibrios únicos u óptimos, sino que frecuentemente arrojan resultados subóptimos.

Las instituciones cambian, pero la idea de que pueden ser transformadas intencionalmente, según criterios arbitrarios, es mucho menos clara. La complejidad de las instituciones obscurece la estructura causal del sistema que está cambiando. En otras palabras, el cambio institucional difícilmente satisface las expectativas previas de los esfuerzos de innovación.

Las instituciones organizativas no sólo responden a su entorno, sino que también lo crean. “Si bien las instituciones organizativas proveen elementos importantes de orden en el escenario del cambio organizacional, las instituciones también se transforman”²⁷. Estos procesos de cambio incluyen, transformaciones incrementales diarias que son consecuencia de la habituación, objetivación y sedimentación de nuevas formas de configuración organizativa.

Las instituciones no son simple reflejo de fuerzas exógenas o de la suma de comportamientos individuales, sino que integran la experiencia histórica de las reglas, las rutinas y las formas que persisten. De manera que la transformación de las instituciones no es completamente dictada por condiciones exógenas ni controlada precisamente por acciones intencionales. Las instituciones evolucionan a lo largo de procesos graduales y paulatinos, sólo relativamente controlables.

²⁷ Ídem

Las organizaciones gubernamentales, independientemente del punto de vista del observador, siempre estarán modificando su configuración; estas organizaciones se adaptan para poder, entender mejor la dinámica organizativa de las estructuras de gobierno.

El gobierno está compuesto de redes de organizaciones flojamente acopladas . las organizaciones gubernamentales no son máquinas, ni obedecen automáticamente. El proceso que las hace actuar va mucho más allá de un proceso administrativo o de una estructura organizativa determinada. Es importante considerar el complejo proceso a través del cual las organizaciones del gobierno existen y actúan en un tiempo y con recursos particulares.

Si bien es cierto que las organizaciones gubernamentales están determinadas por una ordenanza externa, también existe una dinámica interna fundamental que es variable sustantiva del éxito o fracaso de la acción, entonces, es indispensable comprender la complejidad organizacional.

Las dos fuerzas que jalan a una organización gubernamental, la externa impuesta y general y la interna creada y modificada de una forma particular son contradictorias. La primera lleva a respuestas homogéneas, reglas rígidas y sentidos de acción inmutables. La segunda lleva a adaptación al cambio, a las reinterpretación de normas y políticas, y a la generación de mecanismos flexibles de respuesta con sentidos de acción que se negocian. La primera, obliga a la aceptación de rígidos parámetros de evaluación de resultados y rendición de cuentas. La segunda implica entender la dificultad de alcanzar metas públicas y a la necesidad de adaptar e innovar constantemente para acercarse a resolver los

problemas concretos que se enfrentan cotidianamente por los funcionarios gubernamentales.

El proceso de las organizaciones gubernamentales es un proceso de equilibrio entre estas dos fuerzas. Un proceso de cambio en estas organizaciones, una reforma organizacional del gobierno, debe tomar en cuenta esta dualidad del accionar particular de las organizaciones.

El equilibrio entre control (las organizaciones gubernamentales no pueden actuar autónomas del sentido y la razón general que le da existencia pues maneja recursos y objetivos públicos) y particularidad (las organizaciones actúan con recursos humanos y sentido propios y específicos en el tiempo) es una de las claves sustantivas de un proceso de reforma gubernamental. Esta particularidad de las organizaciones gubernamentales no puede ser olvidada. Cada organización ha generado una relación particular con su contexto, respuestas específicas para manejar el conflicto, códigos individuales para interpretar las normas, y mecanismos concretos para establecer acuerdos, negociar e interpretar la autoridad. Las reglas generales buscan dar un sentido homogéneo al accionar gubernamental así como controlar los recursos y asegurar la rendición de cuentas, pero tales reglas generales no aseguran ni pueden ser el único referente al accionar particular de los agentes que componen a las organizaciones del gobierno.

La complejidad intrínseca de cada organización gubernamental, aparece como una variable indispensable de cualquier proyecto de reforma. Si las organizaciones gubernamentales son el eslabón, el brazo instrumental del

gobierno, cualquier reforma puede ser desviada, modificada o incluso paralizada por las propias organizaciones donde están las personas, los grupos, los intereses y los recursos.

El cambio de estas organizaciones es claramente un proceso complejo, que debe tomar en cuenta también las características intrínsecas y particulares de tales organizaciones. La vía fácil es implantar técnicas, lineamientos y discursos de una forma artificial y altamente ineficaz. La otra vía es inducir procesos atendiendo a la complejidad , observando los efectos multiplicadores en ocasiones deseados, en ocasiones imprevistos, impulsando consensos más que discursos, convicciones más que artificios.

Capítulo III. Teoría de los interesados

III.1 La teoría de los stakeholders. Significado y contribución

La palabra stakeholder tiene múltiples definiciones, algunas son muy amplias, como la que da Thompson: stakeholder es cualquier actor que tenga una relación o intereses con o sobre la organización; y otras, muy restringidas como la de Bowie: stakeholder es un actor poseedor de intereses y expectativas sobre la organización, sin los cuales la organización no sería posible. Todas las definiciones dadas de stakeholder tienen un punto en común, todas contemplan las siguientes interrogantes:

- ¿en función de qué intereses son administradas las organizaciones?,
- ¿a quién interesan las organizaciones?,
- ¿para qué realmente interesan las organizaciones?,
- ¿qué intereses tienden a hacer prevalecer los sistemas de gestión organizacional contemporáneos en detrimento de qué otros intereses?,
- ¿qué intereses no deben ser ignorados?,

La teoría de los stakeholders aborda estas interrogantes desde dos principales perspectivas. La primera es la descriptiva, la cual se ocupa de los intereses que prevalecen y de los intereses que son marginados en los actuales sistemas de gestión organizacional, este enfoque de los stakeholders indica que

los sistemas de gestión empresariales están centrados en el mercado, e.d., se privilegian los intereses de accionistas y clientes.

La segunda perspectiva es la prescriptiva, ésta se ocupa de los intereses que deben ser privilegiados o no marginados para la sustentabilidad de la organización al largo plazo. La perspectiva prescriptiva se basa en la evidencia empírica y el consenso normativo para proponer que la desestimación sistemática de un interés en beneficio de otros afecta la capacidad de sobrevivencia de la organización en el largo plazo. Desde esta visión normativa la organización queda definida como “²⁸un escenario de múltiples intereses competitivos, y a veces conflictivos, en un espacio social en el que los stakeholders juegan en diferentes posiciones de poder, y en el cual la sustentabilidad organizacional depende de pactos (trade offs) y arreglos cooperativos específicos”.

La contribución de la teoría de los stakeholders a la teoría de las organizaciones es permitir un tratamiento más completo de las diversas áreas de racionalidad involucradas en la trama organizacional. Esta contribución es de gran utilidad ya que existe una gran cantidad de enfoques reduccionistas centrados en el interés del inversionista o accionista o centrados en el interés del cliente. Estos enfoques reduccionistas no contemplan las realidades del poder, la subordinación y la responsabilidad.

²⁸ Falcao Martins

El campo de la administración pública requiere de extrema atención en relación con el estrechamiento de visión ya que en las organizaciones públicas predominan las teorías basadas en visiones ortodoxas en las cuales los stakeholders quedan definidos como tales con referencia al Estado, principalmente políticos y burócratas. Por otra parte, numerosas alternativas a las visiones ortodoxas se vuelven peligrosas en la medida en que prescriben la adopción de modelos de administración ortodoxos, es decir, enfocados en el cliente o en el agente público como empresario.

III.2 La teoría de los stakeholders y la transformación organizacional

La mayoría de los enfoques contemporáneos sobre gestión organizacional, como la teoría contingencial y las teorías que incorporan elementos de la teoría avanzada de sistemas, se basan en la idea de la covariación estructural.

En el marco de la teoría contingencial, la covariación estructural resalta la importancia de la relación entre la estructura organizacional y la dinámica del ambiente externo a la organización, a partir de variables como la tecnología, el mercado y las personas, en la medida en que se producen variaciones en estas variables, varía la estructura, de tal manera que la organización pueda responder a las demandas del ambiente, sustentando su supervivencia. La covariación

estructural correspondiente apunta hacia un patrón de organización más flexible que pueda responder a los rápidos e imprevisibles cambios ambientales.

La proposición de la covariación estructural en el marco de la teoría avanzada de sistemas enfatiza que la evolución organizacional depende de la evolución del patrón de interacción entre la organización y su medio, esta teoría tiene una visión interactiva, no sólo adaptativa como la contingencial. Por otra parte, la covariación estructural dentro de la teoría avanzada de sistemas propone la idea de que las organizaciones cambian no sólo en función del medio externo, sino por sí mismas y para sí mismas en función de su capacidad cognoscitiva sobre sí mismas y sobre el ambiente o de sus contradicciones estructurales, a esto le llaman auto-organización o autopoyesis.

La capacidad de los actores organizacionales para situarse en los contextos interno y externo, con base en la idea del aprendizaje organizacional son nociones propuestas tanto desde la perspectiva contingencial como de la teoría avanzada de sistemas.

El concepto ampliado de covariación estructural es de gran utilidad en la sociedad contemporánea que se caracteriza por incertidumbres, turbulencias y perplejidades, que imponen a las organizaciones actuales amenazas, oportunidades, conflictos y contradicciones que no mantienen una correlación precisa de interdependencia con el medio ambiente. Las contradicciones

organizacionales se refieren a la lucha que gira en torno a la existencia de una pluralidad de intereses contradictorios de diferentes stakeholders.

La magnitud de las contradicciones internas es altamente relevante en la medida en que los sistemas de gestión organizacional tienden a favorecer los intereses de una clase restringida de stakeholders, en detrimento de los intereses de otras clases de stakeholders, agudizando conflictos de intereses y generando inestabilidad en las relaciones inter e intraorganizacionales, que pueden llevar a rupturas o posiciones hostiles. Desde esta perspectiva, la variable fundamental de un concepto de covariación estructural ampliado es el grado de estabilidad. La búsqueda de patrones de correlación de esta variable con otras relativas a la estructura y a la gestión organizacionales, debe basarse en una perspectiva de interdependencia, no en la posición de variable independiente. Martins y Fontes proponen un concepto de covariación estructural estos dos ejes de transformación organizacional: la dinámica del ambiente externo y la dinámica de las contradicciones.

En relación a la dinámica del ambiente externo, un tipo ideal de contexto externo estable está correlacionado con las variables precio, calidad, mercado masivo, diversificación vertical, competencia inter-organizacional, orientación hacia la producción, centralización y gestión mecanicista. El tipo ideal de contexto externo inestable presupone: integración precio-calidad, desarrollo de nichos de mercado, búsqueda de la competencia esencial, formación de alianzas

estratégicas, orientación hacia el cliente, descentralización y autonomía, internacionalización y gerencia estratégica.

En la perspectiva del eje de las contradicciones, un tipo ideal de contradicciones estables tiene como principal variable interdependiente el grado de satisfacción de los stakeholders de manera no segregante, como derivación de un sistema de gestión organizacional que atienda de manera no segregante las demandas y expectativas de diferentes stakeholders posicionados dentro y fuera de la organización. Contradicciones estables son las que se mantiene bajo control, sea porque intereses y demandas son atendidos de manera no segregante. El tipo ideal de contradicciones inestables se deriva de la pérdida de control sobre las contradicciones organizacionales, como consecuencia de la adopción de sistemas de gestión organizacional segregantes, que privilegian determinados intereses y expectativas en detrimento de otros percibidos por los actores que representan esos intereses y albergan dichas expectativas.

El enfoque polar estable-inestable, desde las perspectivas de contexto y contradicciones sugiere que la supervivencia de las organizaciones contemporáneas y el sentido del cambio organizacional depende cada vez más de la capacidad de la organización de adecuar su modelo de gestión a la dinámica del contexto y de las contradicciones donde actúan.

En relación a la dinámica del contexto, existe una relación de dependencia entre las variables ambientales y el modelo de gestión organizacional esto es, la inestabilidad ambiental provoca la búsqueda de estructuras, sistemas de gestión y procesos flexibles orientados hacia la atención de las expectativas de los stakeholders. Se asume que por lo menos las expectativas y demandas de los stakeholders primarios están sujetas a una dinámica creciente: los clientes demandan nuevos productos, los proveedores ofrecen nuevas tecnologías, los accionistas ofrecen nuevos patrones de rentabilidad, los funcionarios y los gerentes reclaman nuevos patrones de relación para con la organización. La necesidad de la flexibilidad se asocia con la necesidad de incorporar las nuevas demandas con implicaciones inmediatas en términos de cambio organizacional. **

En lo que se refiere al eje dinámica de las contradicciones, la relación de interdependencia de las variables es inversa al eje dinámica del contexto. El grado de estabilidad de las contradicciones depende del sistema de gestión organizacional, en la medida en que éste es incluyente o excluyente en relación con la pluralidad de intereses de los diversos stakeholders. Cuanto más estables son las contradicciones, más satisfechos de manera no segregante o adormecidos y controlados están los conflictos organizacionales. Este tipo de situación es típica de sistemas de gestión organizacional basados en la inclusión de stakeholders en el proceso decisorio, procurando atender expectativas, intereses y demandas de manera no segregante, así como ampliar la base de legitimidad de la organización entre los stakeholders. Entre los varios mecanismos existentes se destacan los

siguientes: participación en las ganancias; participación en consejos o comités de representantes de la comunidad, proveedores, clientes y funcionarios; ombudsperson; filantropía (asistencia interna o a la comunidad); cooperación gubernamental; comunicación (interna o externa), etc. La premisa básica de un modelo de gestión organizacional con estos atributos es la de integrar los conflictos pasibles de integración, asumir y negociar pérdidas, distribuir y compartir ganancias, en fin, no segregar los intereses estratégicos, aun cuando no sean prevalecientes desde el punto de vista de las políticas y de los resultados organizacionales. En este modelo, la existencia de múltiples instancias de negociación amortigua los conflictos y toma las contradicciones estables en la medida en que impide rupturas, choques, enfrentamientos y embates disfuncionales. Los sistemas de gestión organizacional europeos (particularmente el alemán), las organizaciones no gubernamentales y algunas organizaciones estatales, constituyen aproximaciones empíricas de este modelo.

III. 3 La misión organizacional

Las defmiciones amplias referidas a los stakeholders son cada vez más útiles y necesarias en la medida en que crece la complejidad ambiental de las organizaciones, tanto en la perspectiva de la dinámica del ambiente externo como en lo que se refiere a la dinámica de sus contradicciones estructurales. La complejidad creciente o alta complejidad, implica la necesidad de una permanente discusión estratégica, basada en un seguimiento amplio y sostenido que, a su vez,

conduce a la continua revisión de metas, objetivos y misiones. La planificación estratégica convencional, ocasional y basada en la elaboración de planes, ya no responde a este contexto. La condición de complejidad impone a una buena parte de las organizaciones contemporáneas un desafío de perfeccionamiento del pensamiento estratégico de los actores involucrados, directa e indirectamente, en las decisiones estratégicas para alcanzar los niveles deseables de sustentabilidad organizacional.

En los procesos de discusión/revisión estratégica existe, en alguna forma, una sólida interrelación entre visión, misión, objetivos y metas (no necesariamente en esta secuencia), elementos esenciales de un banco de datos gerencial altamente relacional. Lo que es crítico es que la formulación inadecuada de un campo afecta a los demás. Lo que nos interesa enfatizar es que formulaciones inadecuadas de la misión organizacional pueden dar como resultado o ser consecuencia de formulaciones inadecuadas de objetivos, metas y visión.

Una primera categoría de problemas con la formulación de la misión es que ésta es tratada predominantemente por las metodologías de planificación estratégica como una variable independiente de la dinámica del contexto externo, definida "técnicamente" en función de las expectativas del mercado (accionistas y clientes) y de los dirigentes y sus percepciones sobre los demás intereses (muy en el estilo de los procesos endógenos de planificación estratégica). Esto es todavía más dramático en el caso de las organizaciones públicas, que lidian con una

diversidad de actores externos e internos, que difícilmente podrían agruparse en una categoría genérica de cliente. Queda clara la limitación de este enfoque, por no captar la dimensión dialéctica de las contradicciones organizacionales (toda vez que está focalizada en actores externos) en su amplitud particular, y además, por no imprimir a la dinámica del contexto externo un carácter más interactivo, no determinístico (en el sentido de que éste podría ser una variable interdependiente, posibilitando la construcción de una arquitectura estratégica más favorable a la organización).

Una segunda categoría de problemas con la formulación de la misión consiste en que la misión organizacional debe reflejar sólo un propósito ("la misión socioeconómica", "la razón de ser", "el propósito básico"). Este tipo de creencia termina por llevar a declaraciones de misión basadas exclusivamente en la perspectiva de un determinado stakeholder 4, sea del cliente (caso de misiones que reflejan la necesidad del cliente), sea de los gerentes o accionistas (caso de las misiones relacionadas con productos y con la supervivencia institucional). Esta tradición ignora el hecho de que, según la visión institucional de la teoría de los stakeholders, no existe una única misión organizacional, sino varias misiones más o menos conflictivas que se posicionan y reposicionan según sus propios atributos. La limitada racionalidad lineal e isomórfica de la unimisión se toma cada vez menos útil para la percepción de multimisiones impuestas por la complejidad ambiental, que se disputan diferentes focos de atención.

Una tercera categoría de problemas con la formulación de las misiones organizacionales reside en su verdadera utilidad en relación con los procesos de formulación estratégica. El núcleo del problema está en que las declaraciones de misión se tornaron cada vez más pura retórica, discurso organizacional de marketing y endomarketing, que elementos activos de la agenda de discusión y de pensamiento estratégico necesarios para la sustentabilidad organizacional. Por una parte, "muchos ejecutivos se encuentran perdidos en medio de las declaraciones de misión y de visión. La mayoría de esas declaraciones se transforma en una miscelánea de valores, metas, finalidades, filosofías, creencias, aspiraciones, normas, estrategias, prácticas y descripciones. Son por lo general un amontonamiento de palabras irrelevantes, confusas, inconexas y vacías.

Por otra parte, muchas organizaciones formulan la misión para ostentarla en las paredes de los recintos, en las homepages, en los panfletos y en la punta de la lengua de los funcionarios, como "prueba" de pensamiento estratégico, como demostración de modernidad gerencial. Este síndrome de jugarreta estratégica contamina las organizaciones y puede ser un camino eficaz para la banalización del pensamiento estratégico. Representa, realmente, la materialización de una lógica utilitarista, que al trabajar el concepto en forma superficial impide la ocurrencia del verdadero pensamiento estratégico, que pudiera tener lugar a través de una reflexión efectiva, posibilitando inclusive aperturas al debate sustantivo.

Las misiones organizacionales deben, por el contrario, reflejar los intereses y expectativas de los stakeholders, que ciertamente cambian y se reacomodan en el espacio-tiempo social. Una primera discrepancia de esta proposición en relación con la planificación y la gestión estratégicas centradas en el mercado es que, según la perspectiva de la teoría de los stakeholders, la misión de la organización es cambiante, variando de acuerdo con la trama contextual de intereses que la sustenta. Una segunda discrepancia se refiere a la ubicación de la misión en el ciclo de la planificación: la formulación de la misión puede no ser un punto de partida para las demás formulaciones (antecediendo a la definición de objetivos y de metas), pero en cualquier hipótesis, debe ser un elemento referencial en torno al cual se (re)posicionan los objetivos, las metas y los macroprocesos. En cualquier situación, los procesos de gestión estratégica requieren, como etapa esencial, la identificación y el constante seguimiento de los stakeholders y la consiguiente formulación/revisión (dinámica) de las misiones en función de los intereses dominantes (de forma no segregante) .

En este sentido, es importante afinar que una misión prioritaria debe reflejar, en forma implícita o explícita, los intereses y expectativas de los stakeholders definitivos y expectantes pero nunca su enunciado, así como tampoco la acción organizacional, debe desestimar los demás. Este hecho afina la importancia de conocer los stakeholders y sus expectativas en relación con la organización.

Aun cuando muchas veces el basamento conceptual de la teoría de los stakeholders sea atractivo por la ampliación que conlleva de la visión organizacional, la imposibilidad de definir los stakeholders de forma precisa o sistemática dificulta la operacionalización de los conceptos clave y reduce su contribución aplicada (a la identificación de quién realmente cuenta en un tiempo y un espacio delimitados), y porque, en los polos, se deducirá que todos (amplio) o sólo algunos (primarios o por arreglos arbitrarios) cuentan o deben contar en los sistemas de gestión organizacional. La operacionalización del modelo conceptual de identificación de stakeholders de Mitchell, Agle & Wood que proponemos en el próximo apartado, apunta a proporcionar formulaciones de misión más adecuadas.

Mitchell, Agle y Wood (1997) proponen una teoría de identificación de stakeholders que ecuaciona esta dificultad y posibilita la operacionalización de un concepto (ni restringido ni amplio) de stakeholder basado en su énfasis o preponderancia (saliencia) - concepto éste no apriorístico, en función de la naturaleza o de la posición relativa de ciertos actores pre-identificados en el escenario organizacional interno y externo, sino en función de la presencia simultánea de ciertos atributos en actores que afectan o son afectados por los objetivos o los resultados de una organización determinada.

Según la propuesta de Mitchell, Agle & Wood, los stakeholders son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre

uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son stakeholders.

Este concepto tiene, por lo menos, tres ventajas sobre los demás: a) es político, pues considera la organización (obviamente, sus propósitos racionalmente definidos) como una resultante (pacto) de intereses conflictivos y desiguales; b) es operacionalizable, pues permite la identificación de stakeholders en la medida en que se pueda evaluar el quantum de poder, legitimidad y urgencia que ciertos actores tienen en determinados tiempo y espacio; y c) es dinámico, no determinístico, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores. El concepto de Mitchell, Agle y Wood proporciona una equiparación de las perspectivas prescriptiva y descriptiva, en la medida en que sugiere que la finalidad (real e ideal) de las organizaciones es satisfacer las expectativas de los stakeholders. La cuestión es saber qué expectativas prevalecen sobre otras y qué es lo que ello implica.

III.4 Definición de las variables poder, legitimidad y urgencia

Seguidamente presentamos las definiciones de partida y definimos las variables que irán a operacionalizar el modelo.

Poder. Trata de la existencia o de la posibilidad de obtención por un actor social - o alguna de las partes en el juego social, de recursos coercitivos (fuerza física, armas), recursos utilitarios (tecnología, dinero, conocimiento, logística, materias primas) y recursos simbólicos (prestigio, estima, carisma) para imponer su voluntad sobre otro(s) en una relación (juego social).

Cada recurso de poder debe ser sopesado según el grado de sensibilidad de la organización, que debe reflejar la importancia debida, o la susceptibilidad o la vulnerabilidad en relación con determinados recursos. Organizaciones que dependen de recursos financieros en mayor escala, serán más susceptibles a los actores que poseen estos recursos. Organizaciones cuya imagen pública sea altamente sensible estarán más atentas a la opinión de actores que detentan un gran prestigio social. Por otra parte, el alto poder coercitivo del Estado no es amenazador si una organización cumple con las leyes.

El grado de poder de los actores puede ser clasificado según una escala de disponibilidad del recurso, que evalúa los recursos de poder detentados por los actores. Este grado es un índice: la sensibilidad multiplicada por la disponibilidad.

Legitimidad. Es la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social (persona, organización, marca, símbolo, etc.) son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones. Es evidente que este concepto de

legítimo como socialmente deseable, nacido de Suchman (1995), implica el reconocimiento de que los actores sociales no siempre tienen claramente definido lo que es deseable en ciertas circunstancias.

La legitimidad puede ser medida según la atribución de un grado de deseabilidad de las acciones del actor, tanto para la organización (nivel de legitimidad microsocioal) como para la sociedad como un todo (legitimidad macrosocioal).

Imaginemos un actor cuyas acciones son ampliamente reconocidas como deseables para la organización y para la sociedad: una organización no gubernamental, en calidad de cliente o de comunidad. Por otra parte, un cliente que utiliza armamentos en una guerra puede ser deseable para la organización que los produce, pero puede no serlo para la sociedad. Un proveedor que poluciona el medio ambiente puede no ser deseable para la organización ni para la sociedad.

Urgencia. Consiste en el clamor por una atención inmediata en función de diferentes grados de: a) sensibilidad temporal de no aceptación del atraso; y b) criticidad, equivalente a la importancia del clamor, teniendo en vista la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición.

La urgencia es ciertamente el factor que confiere mayor dinámica a esta

metodología. Todo el análisis aquí expuesto estará ocurriendo en determinado contexto de acuerdo con un momento específico en el tiempo. Eventuales cambios de contexto a lo largo del tiempo probablemente exigirán la reconfiguración de los análisis.

La escala de evaluación de la urgencia considera así la sensibilidad temporal, definida como la aceptación o no del atraso, y la criticidad, referida en relación con la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición.

La urgencia se manifiesta, por ejemplo, en el interés de los ciudadanos, en tanto clientes de una organización gubernamental, de que ésta produzca la mayor cantidad posible de recaudación, toda vez que hay carencias sociales urgentes que necesitan ser suplidas de inmediato, sin la cual tendría lugar un gran perjuicio en términos de bienestar (mortalidad, ignorancia, desamparo, etc.)

Capítulo IV. Metodología de investigación

La investigación que llevaremos acabo nos permitirá conocer la situación que prevalece en la Comisión Internacional de Limites y aguas Norte (CILA NORTE), siendo esta una dependencia de la Secretaria de Relaciones Exteriores actuando conjuntamente con la Comisión Nacional del Agua y la Semarnat; con esta investigación pretendemos hacer un análisis para conocer si existe innovación organizacional al interior de esta comisión así como el análisis de los interesados en la misma. Para tal efecto hemos elegido seguir la metodología de la investigación no experimental con la perspectiva cualitativa.

IV.1 Diseño de la Investigación

La presente investigación será de tipo documental por lo que se basará de acuerdo a los lineamientos de una investigación no experimental cualitativa. Dadas las condiciones de esta investigación seguiremos el modelo de una investigación no experimental transeccional descriptiva (con un enfoque cualitativo).

IV.2 La Investigación no experimental²⁹

Es la investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables; lo que se hace en este tipo de investigación es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos.

Es necesario clasificar a la investigación no experimental para un mejor desarrollo de la metodología de investigación. La clasificación de dicha investigación es por su dimensión temporal o el número de momentos en el tiempo, en los cuales se recolectan los datos.

El diseño apropiado para una investigación no experimental es el transeccional, ya sea que el enfoque sea cuantitativo, cualitativo o mixto; y su alcance final sea exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo.

IV.3 Investigación Transeccional³⁰

En los diseños transeccionales se recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado (o describir comunidades, eventos, fenómenos o contextos).

²⁹ Sampieri, "Metodología de la Investigación", México D.F., Mc. Graw Hill, 2002, Págs. 267.

³⁰ Ibidem. Pág. 270

IV.4 Diseños Transeccionales Descriptivos³¹

Los diseños transeccionales descriptivos tienen como objetivo indagar la incidencia y los valores en que se manifiestan una o más variables (dentro del enfoque cuantitativo) o ubicar, categorizar y proporcionar una visión de una comunidad, un evento, un contexto, un fenómeno o una situación (describirla, dentro del enfoque cualitativo). El procedimiento consiste en medir o ubicar a un grupo de personas, objetos, situaciones, contextos fenómenos, en una variable o concepto (generalmente mas de una variable o concepto) y proporcionar su descripción. Son, por lo tanto, estudios puramente descriptivos y cuando establecen hipótesis, esta son también descriptivas.

Los estudios transaccionales descriptivos nos presentan un panorama del estado de una o más variables en uno o más grupos de personas, objetos, (por ejemplo, periódicos) o indicadores en determinado momento (enfoque cuantitativo) o el panorama de una comunidad, un contexto, una situación, un fenómeno o un evento en un punto en el tiempo.

En este tipo de diseños queda claro que ni siquiera cabe la noción de manipulación, puesto que cada variable o concepto se trata individualmente: no se vinculan variables. En los estudios bajo la perspectiva cualitativa algunas veces se

³¹ Ibidem. Pág. 273-274

vinculan variables o los conceptos, en términos de inventarios o categorías, y su presencia.

IV.5 El Análisis

Con el objetivo de poder llevar a cabo el análisis de interesados y realizar la descripción de la Comisión internacional de Límites y aguas con los Estados Unidos (CILA NORTE), para conocer si existe innovación en esta comisión, nos apoyaremos en el conocimiento de diversos estudios ya realizados sobre estos temas, así como la bibliografía existente sobre cambio organizacional e innovación organizacional.

El análisis se basará en la información recopilada de los sitios de Internet de la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos (CILA NORTE), de la Comisión Nacional del agua, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el sitio de la International Boundary and Water Commission, que es la contraparte con la Comisión en estudio en los Estados Unidos, así como también en artículos periodísticos sobre el tema. También consultaremos los archivos del acervo del Archivo Histórico del Agua y la bibliografía con la que cuenta la Biblioteca del Archivo Histórico del Agua sobre la Comisión de Límites y Aguas .

Para recopilar la información en los sitios de Internet, se hace necesario una consulta de ambas partes, es decir, La Comisión Internacional de Límites y

Aguas con los Estados Unidos (CILA NORTE), y la International Boundary and Water Comisión por parte de los Estados Unidos, ya que la información que es arrojada en estos sitios es una consecuencia de las negociaciones que se realizan entre ambos países, por lo que es necesario obtener la información de ambas partes para realizar el análisis de que es objeto esta investigación. Por otra parte, la información de los sitios de la Comisión Nacional del Agua y de la Secretaria de Relaciones Exteriores nos darán un panorama mas certero de la problemática a la que se enfrenta la Comisión Internacional de Limites y Aguas con los Estados Unidos (CILA NORTE) con respecto a las negociaciones que se llevan acabo con el vecino país del norte.

Por lo que respecta a la consulta de la bibliografía de la Comisión Internacional de Limites y Aguas con los estados unidos (CILA NORTE), visitaremos El Archivo Histórico del Agua y la Biblioteca de esta misma dependencia, la información que obtengamos podrá ser comparada con la obtenida en los artículos periodísticos y la información obtenida de los sitios de Internet.

De toda la información que obtengamos y tomando en cuenta la bibliografía sobre análisis de interesados cambio organizacional e innovación organizacional podremos realizar la descripción del estado actual de la Comisión Internacional de Limites y Aguas con los Estados Unidos, y con esto conocer si existe innovación en esta organización así como realizar el análisis de interesados.

Planteamiento del problema

Una de las condiciones para preservar la vida en este planeta es el consumo del agua, el hombre a lo largo de su historia ha tenido que aprender a obtener, almacenar y distribuir este recurso; además de que recurso que cada día es mas escaso y por esto han surgido diversos conflictos, por otra parte se encuentran también límites territoriales entre la naciones que hay que respetar, además de haber conflictos por repartición de agua en las fronteras estos se ven agravados por la delimitación correcta de los límites entre una nación y otra, para poder sanear y resolver este tipo de conflictos existen comisiones que se encargan de negociar la soluciones, de ahí que surge la necesidad de conocer cual es la labor específica de estos grupos.

Pregunta general

¿Existe Innovación Organizacional en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

¿Quiénes son y que labor realizan los interesados dentro de la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

Preguntas específicas

¿Quiénes son los interesados que intervienen en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

¿Cuáles son las dificultades a las que se han enfrentado los interesados en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

¿Cuáles son los logros que se han obtenido con la intervención de los interesados en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

¿Se ha visto afectada por cambios en la organización la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

¿Existe innovación en los procesos de gestión la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

¿La innovación en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos es una preocupación por parte de sus integrantes?

¿Existe algún proyecto de innovación gubernamental por parte del gobierno federal que contemple a la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

Antecedentes

Durante más de 100 años, México y Estados Unidos han encomendado a la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) la vigilancia y aplicación de los Tratados Internacionales sobre límites y aguas, así como regular y ejercer los derechos y obligaciones asumidos bajo dichos Tratados, dando solución a las diferencias que puedan surgir como consecuencia de tales aplicaciones. La CILA ejerce esta responsabilidad a lo largo de su zona jurisdiccional fronteriza de 3141 Kms., manteniendo una relación de respeto mutuo y entendimiento, cultivando una mejor convivencia internacional, para de esta manera mejorar el bienestar de más de 10 millones de habitantes dentro de la zona fronteriza.

La CILA se ha constituido en un Organismo pionero de carácter binacional, que ha asistido a ambos gobiernos en la mejoría y conservación del medio ambiente de la frontera México-Estados Unidos, enfocando su acción en el desarrollo de soluciones internacionales consistentes en proyectos de control, distribución, contabilidad, conservación y utilización de agua, lo que ha implicado la construcción de grandes presas de almacenamiento como La Amistad y Falcón y presas derivadoras como Anzaldúas y Retamal en el Río Bravo y la Presa Morelos en el Río Colorado, así como de infraestructura sanitaria, diseñados de manera conjunta y construidos y operados por los dos países bajo la supervisión de la CILA. Desde 1930, la CILA ha desarrollado programas de observación de la calidad de las aguas fronterizas y construido proyectos internacionales de manejo

y tratamiento de aguas residuales, incluyendo las relativas a las poblaciones de Tijuana, Baja California/San Ysidro, California (1938), Nogales, sonora/Nogales, Arizona (1952), Agua Prieta, Sonora / Douglas, Arizona (1948), Nuevo Laredo, Tamaulipas / Laredo, Texas /1989. Lo anterior ha permitido mejorar tanto el manejo de las aguas de abastecimiento para uso doméstico como la disposición final de las aguas residuales, con el objetivo permanente de hacer de la frontera un mejor sitio para vivir.

Justificación

Una de las necesidades primarias y más importantes es el consumo del agua, así como es fuente de vida también es causa de conflictos entre distintas naciones, de igual manera la imposición de límites entre naciones es causa de conflictos, por lo que es necesario gestionar de manera correcta estos límites y los conflictos que en ellos se den, entonces se hace necesario la intervención de grupos especializados, esto con el objetivo de lograr una gestión eficiente en los conflictos tanto del agua como de los límites entre naciones, siendo el caso de México donde sus fronteras son causa de diversos conflictos por las condiciones geográficas, donde son los ríos los que tienen parte en la limitación de las fronteras, pero además, se hace necesario la repartición justa de los cauces de los ríos que limitan entre México y los Estados Unidos.

Cabe mencionar que ante la preocupación de la adecuada gestión del agua en la zona fronteriza entre México y Estados Unidos, surge la necesidad de

estudiar y analizar que elementos, factores o métodos pueden ayudar dentro de la organización a crear estrategias que permitan una gestión eficiente de los conflictos generados por la repartición del agua en esta zona fronteriza, además de muchos otros que son materia de esta frontera, es por eso que nuestro interés de conocer si existe una innovación organizacional que permita una adecuada gestión y con esto también conocer la labor que realizan los interesados en la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México Y Estados Unidos.

Objetivo general

Analizar y conocer si existe innovación organizacional así como conocer quienes son y la labor que realizan los interesados en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos

Objetivos específicos

ü Conocer como se integran los interesados que participan la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos

ü Analizar y describir las dificultades a las que se han enfrentado los Interesados que participan en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos

ü Conocer los logros que se han obtenido con la intervención de los Interesados en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos.

ü Conocer si se ha visto afectada por cambios en la organización la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos.

ü Conocer si existe innovación en los procesos de gestión la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos.

ü Conocer si la innovación en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos es una preocupación por parte de sus integrantes.

ü Saber si existe algún proyecto de innovación gubernamental por parte del gobierno federal que contemple a la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos

Hipótesis de trabajo

H_A La labor de los interesados de la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos, ayudan a implementar métodos eficientes que permiten la correcta gestión de los conflictos generados en la frontera entre México y los Estados Unidos.

H_0 La labor de los interesados de la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos, no ayudan a implementar métodos eficientes que permiten la correcta gestión de los conflictos generados en la frontera entre México y los Estados Unidos.

H_A Si existe Innovación organizacional en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos.

H_0 No existe Innovación organizacional en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos.

Análisis de Interesados¹

Variable Independiente¹

La correcta gestión de los conflictos generados en la frontera entre México y los Estados Unidos

Variable Dependiente¹

La Implementación de métodos para la resolución del conflicto.

Variable Interveniente¹.

Estándares de medición

Innovación Gubernamental²

Variable Independiente²

La correcta gestión de los cambios en la organización

Variable Dependiente²

La implementación de políticas de innovación organizacional

Variable Interveniente²

Políticas gubernamentales

Capítulo V. Análisis de resultados

V.1 Innovación organizacional

El gobierno ha sido considerado como una organización muy deficiente, el pensar en gobierno es para muchos sinónimo de corrupción e intereses políticos personales, lo que es muy contrario a la misión que toda institución gubernamental debe tener; por lo que se hace cada día más complicado tener una credibilidad de las instituciones gubernamentales y más aún pensar en innovación gubernamental.

Para poder analizar a las instituciones de gobierno como organizaciones sujetas a cambios e innovaciones necesarias para su supervivencia, es necesario conocer a la organización gubernamental desde su interior así como el contexto con el que interactúa, desde esta perspectiva se considera a la institución gubernamental como una dualidad. Además debe tenerse en cuenta la integración de esta organización en dos partes mutuamente incluyentes, por una parte la estructura en la que se determinan las funciones así como los tiempos y campo de acción de estas, por otra parte, los actores que son las personas que llevarán a cabo las funciones dentro de la organización.

Considerando a la organización como la integración de funciones y actores, podemos enfatizar en la necesidad de comprender a la organización no como un ente autónomo y único donde las funciones se realizan de manera automática sin

conflictos ni obstáculos por parte de los actores o de la estructura misma, por lo tanto, se facilita la comprensión de la interacción constante de la organización gubernamental con otras organizaciones de manera interna y externa, lo cual nos permite ver la complejidad de los cambios a que esta sujeta la organización y con esto evaluar el tipo de cambio y la existencia de la innovación organizacional.

La Comisión Internacional De Límites y Aguas con Los Estados Unidos, a diferencia de otras instituciones gubernamentales goza de un reconocimiento positivo en relación al desempeño de sus funciones; considerando que la labor que realizan es de suma importancia no sólo para las comunidades fronterizas sino para todo el país, ya que de las negociaciones que esta Comisión realiza depende en gran parte la salud de las relaciones con el vecino país del norte.

Considerando la estructura bajo la cual se rige la Comisión Internacional De Límites y Aguas con Los Estados Unidos, podemos considerar que las funciones que aquí se tienen son perfectamente planeadas, dadas las exigencias en los problemas que se tratan se hace necesario una planeación muy rigurosa de las funciones que se llevan a cabo, además de que los actores de esta Comisión están comprometidos con sus funciones, mermando los intereses personales lo que permite un desempeño eficiente de la Comisión, un factor importante para determinar este desempeño es la interacción directa con la sección de actores por parte de los Estados Unidos, esto hace que el trabajo que se realiza exija un mayor compromiso para las dos secciones (Mexicana y Estadounidense).

La Comisión Internacional De Límites y Aguas, ha estado en constante cambio, el tiempo que ha permanecido vigente nos da a conocer la estabilidad que posee como organización, además de ser una institución con reconocimiento internacional ha logrado crear un ambiente de confianza aún en los momentos más difíciles que ha sufrido como negociadora de los conflictos entre las dos naciones; para lograr el éxito que le ha caracterizado es necesario la implementación de cambios en la organización así como incorporar aspectos de innovación en su estructura y funciones. Como cualquier organización los cambios no se pueden catalogar como planeados solamente, ya que ha sido objeto de contradicciones en el contexto en que se desempeña, lo que ha dado paso a cambios que no se perciben de manera sustancial.

Las relaciones entre ambos países (México – Estados Unidos) como en cualquier otra parte del mundo, no siempre han sido cordiales y de paz; como consecuencia la Comisión ha actuado a manera de lograr una resolución lo más justa posible para ambas naciones, esto implica contradicciones al interior de la Comisión, debido a que cada sección (Mexicana Estadounidense) que integra la Comisión quiere lograr el máximo beneficio para su país; aún cuando las funciones y la estructura en su esencia se puede juzgar como una organización racional no podemos asegurar que todos los cambios han sido planeados, esto es, los cambios de que ha sido objeto la Comisión en su organización han surgido de acuerdo a las necesidades a las que se ha enfrentado y por ende se puede juzgar

que ha tenido que adaptarse a estos y esta adaptación se da de manera no planeada. Los conflictos que han surgido han provocado cambios en las leyes de ambos países con relación a sus fronteras, la Comisión es la encargada de intervenir tanto en la resolución de los conflictos como en la implementación de leyes que permitan la convivencia entre las dos naciones, estas leyes no pueden darse de manera desordenada o por inercia, lo cual requiere de una planeación bien fundamentada.

Como hemos expuesto anteriormente, la exigencia de una negociación eficiente y constante con el país vecino del norte, hace necesaria una innovación en la institución, en el caso de la Comisión Internacional De Limites y Aguas la innovación se ha hecho presente conjugando una innovación de adaptación al medio en el que se desenvuelve con una innovación racional siendo esta última la más importante, los procesos a los que se somete el análisis de los conflictos en la Comisión son necesariamente planeados pero también otros son consecuencia de un proceso de adaptación.

Es importante mencionar que el hecho de ser una institución que interactúe con otro país da como resultado una exigencia y compromiso mayores, por consecuencia los procesos a que se ve sometida la Comisión son a su vez una mezcla de valores y políticas de ambos países, si consideramos que la gestión es llevada a cabo dentro de políticas establecidas por ambos países además de la trayectoria que tiene esta Comisión, deducimos de esto que la gestión de la

Comisión se ha caracterizado por una Innovación Organizacional bien establecida, de otra manera tanto los procesos como los resultados de la gestión de los conflictos y en general todas las funciones que ejecuta esta Comisión no tendrían la solidez que hasta el momento han demostrado.

V.2 Anàlisis de los stakeholders en el conflicto entre México y Estados Unidos de Norteamérica por la distribución del agua de los rios Colorado y Bravo

El análisis de los interesados aborda las siguientes dimensiones relacionadas entre si: la naturaleza del problema, sus límites y quienes tienen el problema

A) NATURALEZA DEL PROBLEMA

“En el mundo entero, el crecimiento demográfico y la escasez de agua tienen el potencial de desencadenar malestar social, conflictos políticos e incluso violencia. Las Naciones Unidas han reportado que más del 80% de los países del mundo tienen sistemas inadecuados de distribución de agua, el 40% de la población del mundo tiene dificultades para satisfacer sus necesidades diarias básicas de agua, los suministros de agua por doquier están amenazados por la contaminación, la falta de infraestructura hidráulica adecuada y el mal manejo. Al nivel local, en gran parte de la zona fronteriza, y zonas aledañas, hay cada vez más tensiones

*respecto al del agua, la contaminación y la distribución equitativa que, potencialmente, conducirían a hostilidades en un futuro cercano. En una región semiárida como la zona fronteriza entre México y EE.UU., la gestión de este recurso esencial que es un complicado juego de suma cero. Aunque el aumento gradual de la cooperación entre México y EE.UU. promete la posibilidad de alcanzar soluciones creativas y equitativas, persisten varios retos.*³²

En los últimos años, *la zona fronteriza entre México y EE.UU* se ha caracterizado por un acelerado crecimiento demográfico, esta situación se ha reflejado en el consumo del agua.* El uso más importante que se le da al agua en esta región es el riego, el acceso al agua que tienen los agricultores está asegurado legalmente, la razón de esto es porque la agricultura con agua de riego es uno de los principales motores de la economía de la región*. Conforme las ciudades fronterizas han crecido, las industrias se han trasladado a la región y la demanda de agua ha aumentado. Debido a este crecimiento el conjunto de actores interesados en la distribución del agua se ha expandido, además de los agricultores, los industriales, los ambientalistas y los gobiernos se esfuerzan por

32 Irasema Coronado, “Conflicto por el agua en la región fronteriza”, University of the Incarnate Word

* El consumo diario de agua de los estados norteamericanos situados en la frontera va de más de 80 mil millones de litros en California a unos 8 mil millones de litros en Nuevo México, y en total representa más de la tercera parte del uso total de agua dulce en EE.UU (vease Uso de Agua, Desglosado por Categorías, en los Estados Norteamericanos Ubicados en la Frontera, en 1990*).

* Por ejemplo, en los valles Coachella e Imperial (en Baja California y California, respectivamente), el agro genera ingresos anuales por más de 1,400 millones de dólares. Del lado estadounidense, los derechos de agua actualmente establecidos aseguran la entrega de casi el 25% del caudal anual del Río Colorado a los usuarios agrícolas.

encontrar nuevas fuentes de agua para satisfacer sus respectivas necesidades. Al continuar creciendo la población de la frontera los conflictos entre los interesados se volverán más intensos. El acceso al agua en la región fronteriza México-Estados Unidos no es equitativo ya que la mayoría de los residentes en EE.UU. cuentan con un acceso a cantidades abundantes de este recurso, mientras que los residentes de las colonias de Texas y del norte de México se ven limitados para satisfacer sus necesidades básicas del líquido. Por otra parte existe un sector privilegiado que tiene un acceso ilimitado al agua y satisface sus necesidades independientemente de qué lado de la frontera se encuentre: las corporaciones transnacionales.

Respecto a los derechos de agua y su uso una de las principales preocupaciones es la posibilidad de que surjan conflictos entre los vecinos, de hecho esto ya se ha presentado, por ejemplo en el sur de Texas, durante los meses calurosos del verano cuando se limita en gran medida el uso del agua, algunos residentes que no respetan las normas de restricción del agua han sido acusados por sus vecinos y en varias ocasiones estas controversias entre vecinos se han convertido en conflictos.

Conflictos potenciales: Río Bravo y Río Colorado

El uso del agua del Río Bravo representa un conflicto potencial por los recursos hidráulicos, la competencia por los recursos hace que ciudadanos, comunidades, gobierno y diversos intereses comerciales se enfrenten unos contra otros. El Río Bravo en su trayecto provee agua potable desde los pueblos de

americanos nativos hasta ciudades industriales como Monterrey, México. el río junto con sus afluentes, sirve como la principal fuente de agua dulce en la región fronteriza entre México y Texas. El valle por donde pasa el río constituye el hábitat de diversas especies de plantas y animales en peligro de extinción. La competencia por el agua prevalece en toda la cuenca del río, lo que crea un potencial para conflictos por los recursos hidráulicos que se acentúa por el hecho de que el Río Bravo delimita la frontera internacional entre Texas y México (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). De acuerdo con el Tratado Mexicano del Agua de 1906, México tiene asignados 2,600 millones de metros cúbicos de agua del río. El tratado establece que el agua deberá compartirse en tiempos de escasez, el problema que se desprende de esto es que no se define claramente el término "escasez". Por otra parte, el Convenio del Río Bravo, el cual establece que las asignaciones del agua del Río Bravo se dividen entre Colorado, Texas, y Nuevo México, ha sido interpretado de maneras distintas por las diferentes partes, y las discrepancias han dado lugar a litigios prolongados. Ante esta situación muy probablemente seguirán existiendo conflictos entre México y EE.UU. y entre las entidades norteamericanas por el agua del Río Bravo. Cabe mencionar que estas pugnas no necesariamente son disputas transfronterizas ya que se dan entre grupos de usuarios de un lado o el otro de la frontera. Por ejemplo, en México los usuarios rurales compiten por el consumo con los centros industriales como Monterrey.

Por otra parte, en relación al Río Colorado, la asignación del agua se regula conforme al Convenio del Río Colorado, el tratado no define algunos conceptos tales como "sequía extraordinaria" ni "usos para consumo", estos conceptos son básicos para llevar a cabo una debida distribución del agua. Por otro lado, las tasas de crecimiento de población que se están presentando en Arizona, California y Nevada, los tres estados de la cuenca del curso inferior del río son de las más altas del país y se espera que para el año 2020 la población de la cuenca que dependa de agua extraída del Colorado haya aumentado a más de 38 millones de personas además se vaticina que la población de usuarios en México aumentará en aproximadamente un 91% durante el mismo período. Ante estos factores, la probabilidad de que se presenten conflictos por el agua del Río Colorado se incrementa.

Ante esta situación se observa que la naturaleza del problema se refiere a la escasez del agua que potencializa el surgimiento de conflictos por la distribución del recurso, esto a su vez exige la necesidad urgente de la gestión de tal recurso para lograr una asignación equitativa del agua en la región fronteriza México-Estados Unidos.

B) IDENTIFICACIÓN, FUNCIONES Y OBJETIVOS DE LOS STAKEHOLDERS

q COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS

conforme a la Convención para el establecimiento de una Comisión Internacional de Límites, del 1 de marzo de 1889 La Comisión Internacional de

Límites y Aguas está integrada por dos secciones una mexicana y una estadounidense, cada una está dirigida por un Comisionado ingeniero designado por el Presidente de su respectivo país. Cuando se requiera tomar decisiones conjuntas por parte de los dos gobiernos, los Comisionados obtienen asesoría sobre los criterios a seguir, de diversas dependencias federales, estatales y municipales de sus respectivos países. Cada Sección tiene dos Ingenieros Principales, un Secretario y un Asesor Legal, y cada Comisionado puede contar con empleados adicionales que considere necesarios.

Las funciones de la CILA son, entre otras, verificar que la operación y mantenimiento de las obras construidas se realicen conforme a los Acuerdos celebrados entre México y Estados Unidos en materia de límites y aguas internacionales, así como, supervisar y ejecutar los estudios técnicos internacionales conjuntos.

En cuanto a los Ingenieros Principales sus funciones son llevar a cabo estudios en asuntos de límites y aguas internacionales que se encuentren dentro de la jurisdicción de la CILA, frecuentemente estos estudios se convierten en los fundamentos de Acuerdos internacionales firmados por los Comisionados y aprobados por los dos gobiernos. Además, los Ingenieros principales llevan a cabo conjuntamente la implementación diaria de los aspectos de ingeniería de estos Acuerdos internacionales con la finalidad de establecer los criterios técnicos

necesarios para preservar el interés nacional en los asuntos relativos a límites internacionales entre México y Estados Unidos.

Las funciones de los Secretarios son atender las vías diplomáticas de comunicación y de protocolo de la CILA, o actas de la Comisión, además de fungir como consejeros en cualquier asunto de competencia de la CILA.

Las funciones de la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y aguas de México–EUA son las siguientes:

- Cumplir con las políticas, lineamientos y disposiciones que le hagan llegar las unidades administrativas, jerárquicamente superiores, competentes en la materia;
- Vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales celebrados por México relacionados con los límites y aguas internacionales;
- Participar en las negociaciones diplomáticas para la firma de acuerdos internacionales sobre la materia, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría;
- Atender los asuntos de límites y aguas internacionales en las fronteras de la República Mexicana;

- Operar y mantener, en coordinación con otras dependencias y entidades federales o estatales que tengan atribuciones en estas materias, presas, estaciones hidrométricas y otras obras internacionales a cargo del gobierno de México en las fronteras;
- Contabilizar el agua por medio de estaciones hidrométricas con el fin de efectuar la distribución de las aguas asignadas por los acuerdos y tratados internacionales vigentes en la materia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar las labores de las unidades administrativas adscritas a la Sección mexicana;
- Llevar a cabo el control y actualización de los expedientes y documentos relativos a las actividades que desempeñen la Comisión y las unidades administrativas que se le adscriban;
- Participar en los asuntos de medio ambiente en las fronteras de la República Mexicana, en coordinación con otras dependencias y entidades federales o estatales que tengan atribuciones en esta materia, y
- Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales le confieran.

q **DEPENDENCIAS CON VÍNCULOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN**

La Comisión Internacional de Límites y Aguas para llevar a cabo sus proyectos fronterizos y sus actividades. a lo largo de su existencia, ha alentado y coordinado el establecimiento de relaciones de cooperación con organismos internacionales y dependencias federales, estatales y locales en México y Estados Unidos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes: la Comisión de Cooperación Ecológico Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo para América del Norte (BANDAN), creados como parte del Tratado de Libre Comercio.

En México según la naturaleza específica de los trabajos, existen relaciones de cooperación entre la CILA y dependencias como:

- La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), responsable de la administración y regulación de los proyectos de recursos hidráulicos, estudios y actividades en materia de calidad del agua.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), encargados de la operación y el mantenimiento de los puentes internacionales.

- La Secretaría de Energía a través de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, en lo que corresponde a cruces de líneas de servicio, y esta última, en lo que corresponde a la generación de energía en las plantas hidroeléctricas de las presas internacionales Amistad y Falcón.

- Autoridades ambientales y de recursos hidráulicos federales, estatales y locales de México.

En Estados Unidos existen relaciones de cooperación entre la CILA y dependencias como:

- El Buró de Reclamación del Departamento del Interior de Estados Unidos, su función es operar los vasos estadounidenses que descargan el agua para cumplir con las obligaciones de entrega de los Tratados de Agua entre México y Estados Unidos.

- El Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos, apoya en la responsabilidad del manejo de las presas internacionales para el control de avenidas en dicho país.

- La Agencia de Protección Ambiental (EPA), norma y vigila el cumplimiento de las normas ambientales estadounidenses, la interpretación y aplicación de las leyes correspondientes.

- Autoridades ambientales y de recursos hidráulicos federales, estatales y locales de Estados Unidos.

q **Agricultores**

Las personas dedicadas a la agricultura son los usuarios más importantes de la región ya que esta actividad es uno de los principales motores de la economía de la región. Estos actores frecuentemente presentan quejas de que su medio de sustento se encuentra en situaciones difíciles por la escasez de agua.

q **Ambientalistas**

Los ambientalistas preocupados por la zona fronteriza se quejan de que el desvío del agua para usos agrícolas afecta negativamente el hábitat y la flora y la fauna de la región.

q **Industriales**

Los industriales sostienen que la manufactura es el porvenir económico de la región y exigen que las prácticas de gestión del agua se modifiquen en beneficio propio.

CONCLUSIONES

Para cualquier institución gubernamental es importante mantener un cambio en sus procesos de gestión, siendo la adaptación el principal móvil de los cambios; el contexto en que se desenvuelven es el que determina el actuar de las instituciones, es por eso que en La Comisión Internacional de Límites y Aguas los procesos de cambio y con esto la Innovación se han dado de manera distinta a los de la mayoría de las instituciones gubernamentales de México, la exigencia e importancia de la gestión con los problemas de las fronteras trae como consecuencia un compromiso mayor, ya que de esto dependen las buenas relaciones entre ambos países, sin duda, es difícil poder conciliar los intereses entre naciones tan es así, que en otros países estas disputas se convierten en movimientos armados; por lo que es necesario reconocer la labor que realiza la comisión Internacional de Límites y Aguas en la gestión que tiene encomendada.

PREGUNTA GENERAL

¿Existe Innovación Organizacional en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

Si existe Una Innovación Organizacional en La comisión Internacional de Límites y Aguas Con Los Estados Unidos, esta innovación es de tipo Racional principalmente, aunque en algunos momentos de la vida de esta organización se ha visto un cambio contingente o adaptativo.

PREGUNTAS ESPECIFICAS

¿Se ha visto afectada por cambios en la organización la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

Si, los cambios han sido permanentes desde su creación, estos cambios han sido consecuencia de la interacción constante de las dos fronteras, se ha dado un cambio organizacional adaptativo o contingente conjugado con un cambio racional, estos cambios se dieron acorde al ambiente al que se enfrentaba, siendo este último el más importante a lo largo de la vida de la comisión.

¿Existe innovación en los procesos de gestión la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

Si, la innovación ha sido una constante debido a los procesos a que se ve sometida la negociación de los conflictos y en general de toda la ejecución que tiene a su cargo la Comisión Internacional de Límites y Aguas, siendo esta innovación en su mayoría por procesos racionales.

¿La innovación en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos es una preocupación por parte de sus integrantes?

Si, los miembros o actores que integran a la Comisión Internacional de Límites y Aguas están comprometidos con los cambios necesarios para su

correcta actuación dentro de esta Comisión, caracterizándolos por su disposición al cambio anteponiendo los intereses propios a los de la institución.

¿Existe algún proyecto de innovación gubernamental por parte del gobierno federal que contemple a la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos?

Existe un proyecto que se esta llevando acabo en el país que lleva por nombre INTRAGOB, pero en el caso de la Comisión Internacional de Límites y Aguas este proyecto no la contempla debido a su actuar desde su creación, es decir, la gestión que lleva a cabo la Comisión ha sido hasta el momento muy eficiente.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

H_A Si existe Innovación organizacional en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos.

H_0 No existe Innovación organizacional en la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos.

De acuerdo a los resultados del análisis de la Comisión Internacional De Límites y Aguas, se acepta la Hipótesis nula, ya que si existe una innovación organizacional, siendo esta de tipo racional.

En relación con el análisis de los stakeholders, la delimitación de la naturaleza del conflicto referente a la distribución equitativa de los recursos naturales de la frontera de México con los Estados Unidos, permite enfocar la atención en los puntos principales por los cuales compiten los interesados, evitando la dispersión de la atención en asuntos que no tienen relevancia para todos los stakeholders, en este sentido la identificación de los mismos así como la descripción de sus características y el análisis de la importancia de su intervención en los conflictos nos permiten observar que efectivamente influye su participación en la creación de políticas de manera positiva, creándose así formalmente documentos que posteriormente adquirirán carácter obligatorio al convertirse en leyes lográndose de esta forma una solución pacífica a las disputas que se generan por el uso de los recursos naturales, independientemente de que alguno resulte más beneficiado.

La observancia de las leyes que surgen de la negociación de los conflictos posibilitan que los futuros conflictos se soliciten a través de instancias gubernamentales lo cual garantiza una mejor resolución de estos creando un ambiente de legalidad y confianza entre ambas naciones, además de lograr una mejor convivencia en la fronteras, siendo esto de suma importancia ya que las zonas fronterizas se han caracterizado históricamente por ser foco de disputas.

¿Cuáles son las dificultades a las que se han enfrentado los interesados y cuáles son los logros que se han obtenido con la intervención de los interesados?

La labor de los interesados ha contribuido a implementar métodos eficientes que permiten la correcta gestión de los conflictos generados por la distribución equitativa del agua en la frontera entre México y los Estados Unidos. Los esfuerzos de gestión y planeación y los foros de discusión binacionales y regionales han sido una medida necesaria y difícil pero que han dado resultados favorables para la construcción de un marco de cooperación binacional. Es de esperarse que de la cooperación de residentes, decisores de políticas, ambientalistas e industriales en la creación de políticas minimice las posibilidades de conflictos por el agua en la región. Es imperativo que se busque la colaboración de todos aquellos que compiten entre sí por la obtención del recurso hidráulico así como concienciar acerca de la conservación del agua por parte de los habitantes y de los beneficios de compartir los recursos. Es necesario explorar alternativas, tales como cambiar la producción agrícola a cultivos que no sean de riego intensivo, usar riego por goteo en lugar del de inundación, y usar efluentes tratados de los hogares para el riego, la industria e instalaciones comerciales. Los ríos Bravo y Colorado son vitales para los habitantes de la región, para el consumo humano, la producción de cultivos, la ganadería, y la industria. La distribución equitativa y justa de su agua debe ser un objetivo para todos los interesados. La colaboración con los stakeholders proporciona estabilidad y prevé

la resolución pacífica de los conflictos. El establecimiento de un nivel de confianza mutua, y la comprensión de las necesidades de cada uno . Esto es un factor importante para un desarrollo satisfactorio y sostenible.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

H0 La labor de los interesados de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, no ayuda a implementar métodos eficientes que permiten la correcta gestión de los conflictos generados en la frontera entre México y los Estados Unidos.

HA La labor de los interesados de la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos, ayudan a implementar métodos eficientes que permiten la correcta gestión de los conflictos generados en la frontera entre México y los Estados Unidos.

De los resultados del análisis de la Comisión Internacional De Límites y Aguas, se desprende la aceptación de la Hipótesis nula, ya que la labor de los interesados de la Comisión Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos, ha ayudado a implementar métodos eficientes que permiten la correcta gestión de los conflictos generados en la frontera entre México y los Estados Unidos.

FUENTES DE INFORMACION

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- David Arellano, Enrique Cabrero, Raúl Coronilla, "Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental", *El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias*, México D.F, M.A. Porrúa, 2003, pp. 429.
- 2.- Allan Afuah, "La Dinámica de la Innovación Organizacional", México D.F., Oxford, 1999, pp. 496.
- 3.- Herbert A. Simon, "El comportamiento Administrativo", Buenos Aires, Aguilar, 1988, pp. 337.
- 4.-Peter M. Senge, "La Quinta Disciplina El Arte y La Practica De La Organización Abierta Al Aprendizaje."México D.F., Granica, 1998, pp. 490.
- 5.- Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio, "Metodología de la Investigación", México D.F., Mc. Graw Hill, 2002, pp. 705.

TESIS

1.- **González H. Gerardo**, “Los Desafíos Para El Cambio En Las Organizaciones Públicas En México. Dos Casos De Innovación Tecnológica En El Sistema De Transporte Colectivo De La Ciudad De México., Tesis De Doctorado, Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Universidad Jean Moulin-Lyon3 Instituto de Socioeconomía de las Empresas y de las Organizaciones (ISEOR)., 2004, pp. 511.

Páginas de Internet

1.- Comisión Internacional de Límites y Aguas Entre México y los estados Unidos sección Mexicana. “Misión Visión y Proyectos” *Pagina Oficial de la Comisión Internacional de Límites y Aguas Entre México y los estados Unidos sección Mexicana*, 30 de junio de 2004, <http://cila.sre.gob.mx/> pp. 80

2.- International Boundary and Water Commission (USIBWC), “United States & México, U.S. Section, El Paso, Texas” *Official Page of the International Boundary and Water Commission* , 06/30/2004 <<http://www.ibwc.state.gov/index.html>> (05/25/04) pp. 3

3.- Americas Program, “Borderlines” Americas Programs A New World of Ideas, Analysis and Policy Options, 06/03/04

<<http://americaspolicy.org/borderlines/spanish/espindex.html>> (07/05/04), pp. 30

“Programa Frontera XXI”, Programa Frontera XXI La Aplicación de La Ley en los

Recursos Naturales <http://mx.geocities.com/floresgod/tesis01.html> (25/05/04) Págs. 15

ARTÍCULOS DE REVISTAS

Bleger, Isaac, 2000, “Stakeholder: Una estrategia actual”, En revista de la cooperación internacional, Vol. 33, pp. 137-142.

Falçao Martins, Fontes Filho, 1999, “¿En quien se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional”, en revista del CLAD reforma y democracia, No. 15.

CONVENCION PARA EL ESTABLECIMIENTO
DE UNA COMISION INTERNACIONAL DE LIMITES,
QUE DECIDA LAS CUESTIONES QUE SE
SUSCITEN EN EL CAUCE DE LOS RIOS
BRAVO DEL NORTE Y COLORADO

(CREACION DE LA COMISION
INTERNACIONAL DE LIMITES,
CON CARACTER TEMPORAL)

1o. de marzo de 1889

**CONVENCION PARA EL ESTABLECIMIENTO
DE UNA COMISION INTERNACIONAL DE LIMITES,
QUE DECIDA LAS CUESTIONES QUE SE
SUSCITEN EN EL CAUCE DE LOS RIOS
BRAVO DEL NORTE Y COLORADO**

PORFIRIO DIAZ, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el día primero de marzo del año mil ochocientos ochenta y nueve se concluyó y firmó en la ciudad de Washington, por medio de los Plenipotenciarios debidamente autorizados al efecto, una Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, en la forma y del tenor siguientes:

Los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, deseando facilitar la ejecución de los principios contenidos en el Tratado de 12 de noviembre de 1884 y evitar las dificultades ocasionadas con motivo de los cambios que tienen lugar en el cauce de los ríos Bravo del Norte y Colorado, en la parte que sirven de límite entre las dos Repúblicas, han resuelto concluir un Tratado que satisfaga estos objetos y han nombrado sus respectivos Plenipotenciarios.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a Matías Romero, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos en Washington; y

El Presidente de los Estados Unidos de América, a Thomas F. Bayard, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América.

Quienes, después de haberse mostrado sus respectivos Plenos Poderes, y encontrándolos en buena y debida forma, han convenido en los Artículos siguientes:

ARTÍCULO I

Todas las diferencias o cuestiones que se susciten en la parte de la frontera entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos

de América en que sirven de línea divisoria los ríos Bravo del Norte y Colorado, ya sea que provengan de alteraciones o cambios en el lecho de los expresados ríos Bravo del Norte y Colorado, ya de obras que se construyan en los mismos o ya de cualquiera otro motivo que afecte a la línea fronteriza, se someterán al examen y decisión de una Comisión Internacional de Límites, la cual tendrá jurisdicción exclusiva sobre dichas diferencias o cuestiones.

ARTÍCULO II

La Comisión Internacional de Límites se compondrá de un Comisionado nombrado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otro nombrado por el Presidente de los Estados Unidos de América, conforme a las prescripciones constitucionales de cada país, de un Ingeniero Consultor, nombrado en la misma forma por cada Gobierno y de los Secretarios e intérpretes que cada Gobierno crea conveniente agregar a su respectiva Comisión. Cada Gobierno fijará separadamente los sueldos y emolumentos de los miembros de su Comisión.

ARTÍCULO III

La Comisión Internacional de Límites no podrá funcionar sino cuando estuvieren presentes los dos Comisionados. Residirá precisamente en la frontera de los dos Países Contratantes y se establecerá en los lugares que ella determinare; pero se trasladará sin dilación a los lugares en que ocurra cualquiera de las dificultades o cuestiones mencionadas en la presente Convención, tan luego como se le haga la notificación correspondiente.

ARTÍCULO IV

Cuando, por causas naturales, ocurriere alguna alteración en el cauce del Río Bravo del Norte, o del Río Colorado, en la parte en que estos ríos sirven de límite entre los dos países, que afecte la línea divisoria, se notificará este hecho por la autoridad local respectiva de uno u otro lado al Comisionado respectivo de la Comisión Internacional de Límites, la cual tendrá obligación, al recibir ese aviso, de trasladarse al lugar del cambio o cuestión; examinará personalmente el cambio indicado, lo comparará con el cauce que seguía el río antes de que este cambio tuviese lugar, según aparezca de los planos respectivos, y decidirá si se ha verificado por avulsión o corrosión, para los efectos de los Artículos I y II de la Convención de 12 de noviembre de 1884, haciendo las anotaciones correspondientes en los planos de la línea divisoria.

ARTÍCULO V

Siempre que la autoridad local de cualquier punto de la frontera entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, en la parte en que los ríos Bravo del Norte y Colorado sirven de límite a los dos países, creyere que se están construyendo obras en cualquiera de estos ríos, que sean de las prohibidas por el Artículo III de la Convención de 12 de noviembre de 1884, o por el Artículo VII del Tratado de Guadalupe Hidalgo, de 2 de febrero de 1848, lo notificará al Comisionado respectivo para que éste someta, desde luego, el punto a la

Comisión Internacional de Límites y ésta proceda, conforme a las prescripciones del Artículo precedente, a examinar el caso y decida si la obra es de las permitidas o de las prohibidas por las estipulaciones de aquellos Tratados.

La Comisión podrá suspender provisionalmente la construcción de las obras en cuestión mientras se examina el asunto, y si no se pusiere de acuerdo sobre este punto se suspenderán las obras a petición de uno de los dos Gobiernos.

ARTÍCULO VI

En cualquiera de estos casos, la Comisión hará un examen personal del asunto que motivare el cambio, cuestión o queja, y dará su fallo respecto del mismo, para lo cual observará los requisitos que establezcan un reglamento formado por la misma Comisión y aprobado por los dos Gobiernos.

ARTÍCULO VII

La Comisión Internacional de Límites tendrá facultad de pedir documentos e informes, y las autoridades de cada uno de los dos países tendrán el deber de enviarles cualesquiera documentos que ella les pida referentes a cualquiera cuestión de límites en que tenga jurisdicción conforme a esta Convención.

La misma Comisión tendrá facultad de citar a los testigos cuyas declaraciones crea conveniente tomar, y las personas citadas tendrán el deber de comparecer ante la misma y de dar sus declaraciones, las cuales se tomarán de conformidad con las leyes y reglamentos que adopte la Comisión y aprueben ambos Gobiernos. En caso de que algún testigo se rehuse a comparecer, se le obligará a ello, usando al efecto la Comisión de los mismos arbitrios que tengan los tribunales del país respectivo para hacer comparecer testigos, de acuerdo con sus respectivas leyes.

ARTÍCULO VIII

Si ambos Comisionados estuvieren de acuerdo en una resolución, su fallo se considerará obligatorio para ambos Gobiernos, a no ser que alguno de ellos lo desaprobare dentro de un mes, contado desde el día en que se pronuncie. En este último caso ambos Gobiernos se avocarán el conocimiento del asunto y lo decidirán amistosamente en la forma que les pareciere justificada y conveniente, teniendo siempre presente la estipulación del Artículo XXI del Tratado de Guadalupe Hidalgo, de 2 de febrero de 1848.

Otro tanto sucederá cuando los Comisionados no se pongan de acuerdo respecto del punto que motiva la cuestión, queja o cambio, en cuyo caso cada Comisionado formulará un dictamen por escrito que presentará a su respectivo Gobierno.

ARTÍCULO IX

La presente Convención será ratificada por ambas Partes, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, y las ratificaciones se canjearán en Wáshington tan pronto como fuere posible.

En testimonio de lo cual, los Plenipotenciarios infrascritos la han firmado y sellado.

Hecha por duplicado en la ciudad de Wáshington, en las lenguas española e inglesa, el día primero de marzo de mil ochocientos ochenta y nueve.

(L. S.) M. ROMERO.

(L. S.) T. F. BAYARD.

Que la precedente Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos el día veintiocho de mayo del año mil ochocientos ochenta y nueve;

Que también fue aprobada por el Senado de los Estados Unidos de América el día siete de mayo del año mil ochocientos noventa, con la siguiente modificación, que deberá considerarse agregada al final del Artículo Noveno: "y permanecerá en vigor por un período de cinco años, contados desde la fecha del canje de ratificaciones".

Que el Senado de los Estados Unidos Mexicanos aprobó la modificación que precede con fecha catorce de octubre último;

Que dicha Convención con la modificación preinserta fue ratificada por mí el día treinta y uno del propio mes de octubre;

Que igualmente fue ratificada por el Presidente de los Estados Unidos de América, el día seis de diciembre próximo pasado;

Y que las ratificaciones fueron canjeadas el día veinticuatro del mismo mes.

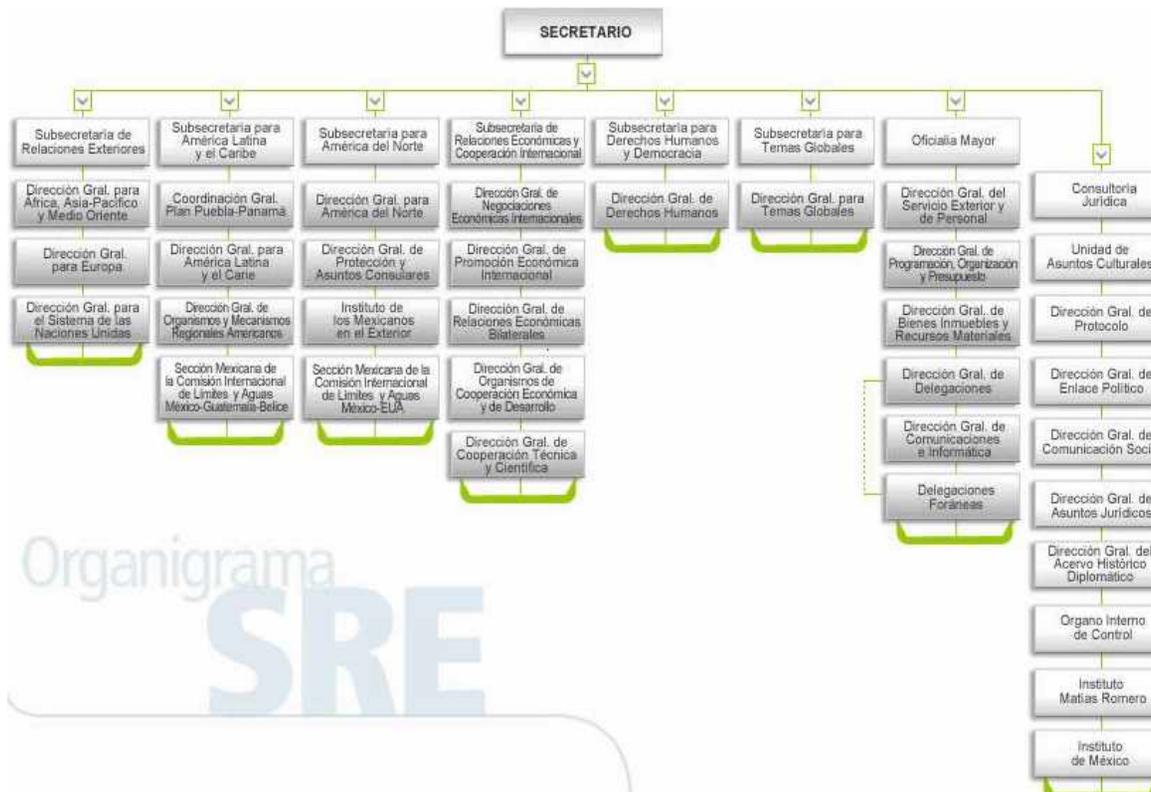
Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Palacio Federal de México, a 3 de enero de 1891.

PORFIRIO DÍAZ

Anexo 2:

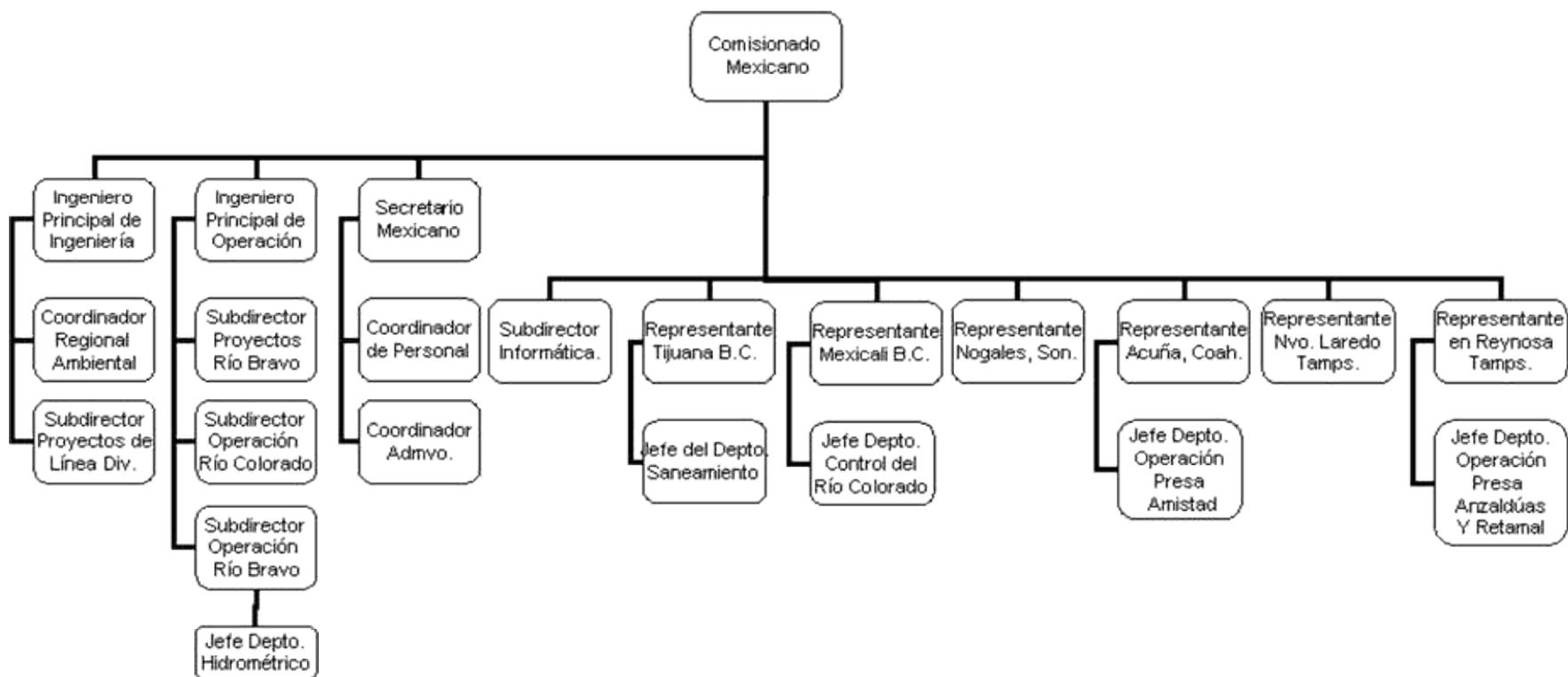
ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES



Anexo 3:

SECCIÓN MEXICANA DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS

ORGANIGRAMA DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES



Anexo 4:

ORGANIGRAMA DE LA SECCIÓN ESTADOUNIDENSE DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS

