



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Azcapotzalco

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

**FORMALIZACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN
PARA LA TRANSPARENCIA DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL
EN EL BANCO DE MÉXICO**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

PRESENTA:

ANA LORENA AGUILAR PIÑA

DR. AYUZABET DE LA ROSA ALBURQUERQUE

CO-DIRECTOR DE TESIS

MÉXICO 2011



**FORMALIZACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA
TRANSPARENCIA DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL EN EL BANCO DE MÉXICO**

BANCO DE MEXICO

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	1
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO DE CASO	8
Introducción	8
1. Definiendo el problema de investigación.....	10
2. Objetivo y preguntas de investigación.....	17
3. Importancia de la unidad de análisis y del objeto de estudio.....	18
4. Algunos acercamientos al enfoque teórico que sustenta la investigación.....	20
5. Matrices metodológicas del caso de estudio	25
6. Criterios para interpretar los resultados.....	31
CAPÍTULO II REFERENTE TEÓRICO: PERSPECTIVA Y ELEMENTOS ANALÍTICOS	32
Introducción	32
1. Aproximación a la relación organización, institución y diseño organizacional.....	37
2. Nuevo Institucionalismo	52
2.1. Nuevo Institucionalismo Económico (NIE).....	55
2.2 Nuevo Institucionalismo Político (NIP).....	55
2.3. Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS)	56
2.4. Institución y cambio institucional	57
3. Ambiente institucional, estructura organizacional, isomorfismo y mito racionalizado..	62
3.1 Ambiente institucional	62
3.2 Isomorfismo	65
3.3 Mito racionalizado	68
4. Proceso de institucionalización y legitimidad.....	73
4.1. Tolber y Zucker y el proceso de institucionalización	74
4.2. Scott y los tres pilares de legitimidad institucional	77
4.3. Suchman y las estrategias de legitimidad.....	81
5. Conclusiones	86

CAPÍTULO III AMBIENTE Y ORGANIZACIÓN: EMERGENCIA DEL MECANISMO DE TRANSPARENCIA EN EL BANCO DE MÉXICO 88

Introducción	88
1.- Condiciones iniciales del ambiente organizacional que configuran reformas institucionales a nivel de banca central	89
1.1. Globalización financiera y crisis económica mundial	90
1.2. Proceso de transición de un modelo de Estado autoritario a un Estado democrático	92
1.3. Acuerdos Internacionales	94
2.- Tres ámbitos de banca central moderna: Nueva gerencia pública, Autonomía y Transparencia	99
2.1. Nueva gerencia pública	99
2.2. Autonomía	105
2.3. Transparencia	113
3. Conclusiones	116

CAPÍTULO IV ESTUDIO DE CASO: FORMALIZACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA EN EL BANCO DE MÉXICO 117

Introducción	117
1. Estructura organizacional del Banco de México	118
1.1. Naturaleza organizacional del Banco de México	119
1.2. Diseño de la estructura organizacional y funcional del Banco de México	120
2. Ambiente institucional del Banco de México: ámbito regulativo del mecanismo de transparencia	129
2.1. Fondo Monetario Internacional y Banco de México	131
2.2. Reforma Constitucional	137
2.2.1 Artículo 28 Constitucional	137
2.2.2 Artículo 6 Constitucional	138
2.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Banco de México	139
3. Inserción normativa para la gestión de la información de la transparencia en el Banco de México	151
3.1. Comité de Información y Unidad de Enlace	153
4. Sistema común de referencia de la transparencia en el Banco de México	161

4.1. Audiencias y canales de comunicación	163
4.2. Productos informáticos	165
4.3. Acciones de transparencia	167
4.4. Reportes anuales de transparencia.....	169
5. A manera de conclusión: implicaciones del estudio de caso	174
CONCLUSIONES	192
BIBLIOGRAFÍA	196

Los maestros de la lógica paradójica afirman que el hombre puede percibir la realidad sólo en contradicciones, y que su pensamiento es incapaz de captar la realidad-unidad esencial, lo Uno mismo. Ello trajo como consecuencia que no se aspira como finalidad última a descubrir la respuesta en el pensamiento. Este sólo nos dice que no puede darnos la última respuesta. El mundo del pensamiento permanece envuelto en la paradoja. La única forma como puede captarse el mundo en su esencia reside, no en el pensamiento, sino en el acto, en la experiencia de unidad. [...] por lo tanto lo más importante es la forma correcta de vivir, no es la creencia correcta sino la acción correcta.

Erich Fromm

AGRADECIMIENTOS

Este documento de investigación representa un esfuerzo y un desafío en la construcción del conocimiento, a la vez que expresa la participación y apoyo que de manera directa o indirecta me brindaron tanto profesores, mi familia y amigos en esta experiencia. A ellos, quiero expresarles mi más sincero agradecimiento, ya que sin su apoyo la culminación de este proceso no habría sido posible.

Agradezco la contribución y apoyo de mis profesores que con sus conocimientos incentivaron mi curiosidad sobre el tema, a mi familia por creer en mí y en mi elección como proyecto de vida, por comprender el descuido y desorden en mis tiempos de sueño, a mis amigos que me alentaban a seguir en pie cuando sentía que mis esfuerzos decaían, a todos les agradezco sus comentarios tan alicientes para seguir en el proceso de formación académica pero también de mis espacios de vida.

De manera especial agradezco a funcionarios del Banco de México que retroalimentaron mi proceso de indagación, particularmente al Lic. Eduardo Turrent y al Dr. Federico Rubli, por contribuir con sus conocimientos y accesibilidad en la elaboración de este producto de investigación.

Asimismo, a la Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco y al posgrado en Estudios Organizacionales por ser partícipe de este programa de maestría, cambiando mi percepción del mundo y abrir mis horizontes tanto intelectuales como personales. De igual manera al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por otorgarme una beca en el periodo de mi formación académica en este programa.

“La gratitud es la memoria del corazón”

Jean Baptiste Massieu

Gracias familia, amigos y profesores.

Loren Aguilar

INTRODUCCIÓN

El presente producto de investigación de tesis gira en torno a la propuesta de reflexionar sobre el proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información al que ha sido sujeto una organización como es el Banco de México, organización pública que tiene como finalidad mantener dentro de un límite razonable la tasa de aumento del nivel general de precios: control de la inflación en un 3%. Reflexión, sobre tres ámbitos: regulativo, normativo y cognitivo concerniente a la instrumentación de una política de transparencia, que implica requerimientos referentes a una forma de gestionar la información. A partir de un enfoque analítico organizacional como es el Nuevo Institucionalismo, particularmente en su vertiente sociológica, construido dentro de la multidisciplinaria de Estudios Organizacionales. Con la intención de contribuir a la comprensión y conocimiento de los alcances de este fenómeno organizacional: formas organizativas y prácticas de gestión de la banca central mexicana constituidas a partir de la institucionalización de la transparencia.

Reflexión que tiene por objeto en primera instancia estudiar la construcción del proceso de institucionalización de la transparencia, arreglo institucional que emerge de las exigencias del ambiente de banca central como un dispositivo de innovación, así como las implicaciones organizacionales e institucionales que plantea la adopción del mecanismo de transparencia para la gestión de la información en el Banco de México. Aunque, se reconoce que existe otro tipo de resultados, el interés de este estudio, sin embargo, se centra en dichos efectos dado que el conocimiento sobre este tópico es relevante en tanto que actualmente ha afectado el diseño organizacional y funcional de la administración pública mexicana, particularmente de la banca central.

El estudio de este tópico en una organización como el Banco de México se torna significativo en tanto que se trata de uno de los organismos de política económica fundamentales en la estructura y en el comportamiento del sistema económico

mexicano, y el efecto de sus acciones inciden en diversos ámbitos, principalmente en el económico pero también en el social y el político, a través de las interacciones que establece con agentes clave. Pero a su vez el Banco de México, como organización, es afectado por su ambiente institucional donde opera, en este caso, en respuesta a exigencias que se plantean en dicho ambiente adopta el mecanismo de transparencia lo que implica incorporar y modificar prácticas, comportamientos organizacionales para establecer una política de transparencia que promueva la consecución del objetivo prioritario del Banco de México, que es procurar la estabilidad del poder adquisitivo por medio de mantener dentro de un margen la tasa de inflación, haciendo uso de estrategias de legitimidad y credibilidad que garanticen el desempeño de sus programas de política monetaria y líneas de acción.

De ahí la necesidad de desarrollar un análisis organizacional que permita discernir parámetros de análisis para el conocimiento y comprensión sobre el tópico de transparencia como mecanismo para la gestión de la información. Dentro de la literatura especializada se han desarrollado diferentes perspectivas sobre el tópico de proceso de institucionalización. En este caso, se retoma un marco teórico, que considera la teoría institucional dentro del análisis organizacional, y que enfatiza la importancia del ambiente pero también da importancia medular a las dinámicas intraorganizacionales. La construcción del marco teórico retoma los planteamientos de teóricos como DiMaggio y Powell, Meyer y Rowan, Tolbert y Zucker, y Suchman, los cuales optan por una explicación de los fenómenos organizacionales menos racionalizada del comportamiento de las organizaciones.

Considerando que, las organizaciones no responden exclusivamente a presiones ambientales, no reflejan sólo valores económicos sino también reflejan valores sociales, el análisis gira en torno a la organización que promueve la eficiencia de sus objetivos por medio de la búsqueda de legitimidad, reconociendo las influencias que se desprenden de su ambiente institucional. La legitimidad como objetivo de las organizaciones permite analizar determinados comportamientos de las mismas. En el caso de organizaciones de carácter público son más vulnerables al enfrentar ambientes

altamente institucionalizados y por ende dependen de las expectativas que se generen en las audiencias inmediatas a éstas, para obtener legitimidad y recursos. Más aún, cuando se generan o se introducen mecanismos de innovación dentro de su lógica de operación, esto es, cuando surgen nuevas expectativas institucionales que exigen y promueven ajustes en el campo organizativo al introducir nuevas prácticas, procesos, estrategias, entre otros. Desencadenado un proceso de institucionalización, el cual resulta un proceso que merece ser analizado para comprender como es que se construye una determinada realidad organizacional.

El presente documento de tesis se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se esboza los aspectos metodológicos que refieren al estudio de caso, como herramienta metodológica, es decir, se argumenta el diseño y desarrollo de la investigación que ocupa este documento, esto es cómo se definió e identifico los instrumentos de captación de información. Destacando aquellos rasgos que en esta tesis se pretendió desarrollar. En primera instancia, se define el problema de investigación, del cual se deriva el objetivo analítico central de investigación y la formulación de cuestionamientos de investigación, identificación de la unidad de análisis y el objeto de estudio para acotar la investigación. A manera de introducción para las partes constitutivas que se integran en el cuerpo de esta tesis.

El segundo capítulo trata la construcción del referente teórico, que funge como instrumento analítico fundamental para el estudio de caso del fenómeno organizacional que ocupa el desarrollo de esta tesis, a partir del enfoque denominado Nuevo Institucionalismo, destacando como principal unidad analítica conceptual el proceso de institucionalización. En un primer acercamiento a la formulación teórica institucional se plantea la relación organización-institución-diseño organizacional, con el propósito de observar cómo se entretajan en la argumentación teórica. A la vez que permite identificar elementos para describir el diseño organizacional del Banco de México. Posteriormente se esboza el nuevo institucionalismo identificando sus vertientes y algunos de sus elementos conceptuales centrales. En una tercera sección se plantea la relación de elementos teóricos como son ambiente institucional, estructura

organizacional, isomorfismo y legitimidad, argumentos teóricos que plantean como las organizaciones dan respuesta a las exigencias del ambiente generando procesos de homogenización organizacional a través de la construcción de mitos racionalizados. Finalmente se plantea la noción referente al proceso de institucionalización, unidad de análisis fundamental en el estudio de caso que aquí ocupa, a partir de modelos alternativos propuestos por Pamela Tolbert y Lynne Zucker, y Richard Scott, así como la noción de legitimidad planteada por Suchman y algunas de las estrategias de las que hacen uso las organizaciones para obtener, mantener y recuperar la legitimidad. La construcción de este artefacto analítico tiene la intención de permitir describir, analizar y explicar el proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México, a partir de la unidad objeto de estudio seleccionada en este estudio.

En un tercer capítulo se pretende comprender algunas de las condiciones imperantes en el ambiente organizacional que impulsan reformas, generación de arreglos estructurales e institucionales que inciden a nivel del campo organizacional de banca central. Por un lado, se trata de manera general tópicos como globalización y crisis económica, proceso de transición de un Estado autoritario a uno democrático, y acuerdos internacionales, particularmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ello da lugar a reformas en la administración pública, en los asuntos que conciernen a las políticas públicas en su conjunto. Por otro lado, en el ámbito de política económica se identifican tres rasgos que implican la construcción de la noción de banca central moderna, esto es la nueva gerencia pública, autonomía y transparencia. Condiciones iniciales exógenas de donde emerge el fenómeno organizacional de la reforma de transparencia, a partir de las cuales se plantean exigencias del ambiente institucional de banca central que influye en el Banco de México para generar e impulsar prácticas que refuercen la instrumentación de una política de transparencia para la gestión de la información.

En el cuarto capítulo se presenta el estudio de caso referente a las implicaciones del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en

el Banco de México, a partir de estudiar la situación actual que guarda el proceso de institucionalización en tres ámbitos: regulativo, normativo y cognitivo. El primero tiene que ver con la relación que establece el Banco de México con su ambiente institucional, el segundo con el marco normativo donde se inserta el mecanismo de transparencia y la manera en que se integra en el diseño de la estructura organizacional, y el tercero con la manera en que incide en el esquema común de referencia, es decir cómo se expresa en la dinámica interna para operar en este sentido por los agentes claves en dicho proceso. Tres ámbitos que interactúan para dar lugar al proceso de institucionalización con el objeto de lograr una política de transparencia.

En un primer momento se esboza de manera breve la naturaleza del Banco de México como organización pública, se describe el diseño de su estructura organizacional de manera general, para identificar su objetivo estratégico y las unidades directivas que la componen, intentando caracterizar la complejidad de la misma. Marco que permite ubicar las unidades administrativas, como es la Unidad de Enlace (UE), y la integración del Comité de Información (CI), claves dentro del proceso de institucionalización de la transparencia, instrumentadas como parte de las exigencias institucionales. Posteriormente se analizan y describen factores institucionales dominantes que se desprenden del ambiente institucional del Banco de México, esbozando el ámbito regulativo que impulsa la adhesión del mecanismo de transparencia en la vida organizacional del banco, en el marco de la dotación del carácter de autonomía.

Posteriormente se delinearán elementos institucionales que derivan de sugerencias planteadas por agencias reguladoras, como el FMI y el Instituto Federal para el Acceso a la Información (IFAI). Esto implica algunas de las condiciones iniciales de donde se desprenden disposiciones regulativas para gestionar la información en el marco de la reforma de transparencia. Dando cuenta del efecto que tiene el ambiente en la configuración de este complejo proceso de institucionalización de la transparencia, en el cual organizaciones nacionales e internacionales juegan un rol clave proponiendo ajustes institucionales que exigen a los bancos centrales un replanteamiento organizacional, buscando contribuir a resolver la problemática de inestabilidad

macroeconómica, al instrumentar una política de transparencia para la gestión de la información que producen y distribuyen.

En una tercera sección se describe el marco normativo del Banco de México relativo al mecanismo de transparencia, al que está sujeto dicho proceso de institucionalización, particularmente a las disposiciones estatutarias que se derivan de la LFTAIP, dando lugar a la incorporación de elementos normativos para observar de qué manera se inserta en los preceptos legales específicos y por ende en la estructura organizacional. Particularmente, en relación al CI y UE, unidades administrativas claves del Banco de México para establecer e instrumentar una política de transparencia.

Asimismo, en una cuarta sección, se pretende estudiar cómo se adopta este ajuste institucional a nivel de la unidad de análisis seleccionada, CI y UE, es decir que elementos se insertan en el esquema común de referencia que hacen tomar sentido en los agentes clave dentro del proceso de institucionalización de la transparencia para operar y lograr el objetivo de una política de transparencia. Dinámica del comportamiento organizacional producto del proceso de la acción institucionalizada e interacción múltiple de actores organizacionales, adaptación a exigencias del ambiente. Mediante canales de comunicación, flujo de mensajes o significados, donde el conocimiento, constituido por elementos cognitivos y técnicos, se da a partir de procesar esta información de acuerdo a las intenciones de la organización, reforzando estrategias para la obtención de legitimidad.

En una última sección dentro de este capítulo, se plantea un conjunto de consideraciones para discernir las implicaciones del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México, así como la relevancia y capacidad analítica que ofrece en análisis institucional en la dimensión organizacional para intentar estudiar y explicar cómo se construye dicho fenómeno, como una primera aproximación a la realidad organizacional. Con vista a comprender el fenómeno organizacional de transparencia, y contribuir al conocimiento del mismo. En este sentido, puede sostenerse que tal proceso implicó ajustes organizacionales

significativos a nivel de su estructura organizacional, confirmando que el Banco de México se adhiere al mecanismo de transparencia a través de factores regulativos y normativos, pero que se refuerzan por elementos de carácter cognitivo y cultural, pero ello ocurre básicamente a nivel formal, puesto que en la práctica la transparencia es validada sólo de manera relativa.

Cabe señalar, que este estudio pretendió ir más allá de los razonamientos exclusivamente económicos y administrativos, para develar aspectos institucionales subyacentes detrás de los fenómenos económicos, con la finalidad de un acercamiento a un fenómeno bastante complejo. Esto implica identificar los cambios organizacionales derivados del mecanismo de transparencia en la esfera de los arreglos formales y reales, en la estructura y comportamiento del Banco de México. Más que elaborar un juicio de valor sobre el grado de transparencia alcanzado, se precisa en este trabajo de investigación un acercamiento a la construcción de la lógica de acción que involucra la institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México.

Finalmente a modo de conclusión se establece un balance de los alcances de esta tesis, con la intención de perfilar líneas de investigación y cuestionamientos pendientes de este estudio de caso.

La tesis se inscribe en el marco de estudios de los procesos de institucionalización en la incorporación de nuevos esquemas organizativos e incorporación de nuevas tecnologías administrativas a nivel de banca central, transformaciones contemporáneas en las estructuras, diseño organizacional y prácticas de banca central. Con la intención de reflexionar sobre el mecanismo de transparencia para la gestión de la información en relación, por una parte, a la normatividad y por otro a la dinámica del dicho proceso: estructura y comportamiento. Por ende, dentro del programa de estudios organizacionales, puede insertarse en la línea de investigación *Gobernanza, interés público y complejidad en las grandes organizaciones* en el área temática procesos de institucionalización de *las formas de organización*.

CAPÍTULO I ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO DE CASO

Una investigación es científica cuando [...] versa sobre un objeto reconocible y definido de tal modo que también sea reconocible por los demás. [...] dice sobre este objeto cosas que todavía no han sido dichas o bien revisar con óptica diferente las cosas que ya han sido dichas.

Umberto Eco

Introducción

Este primer capítulo presenta el marco metodológico construido para el proceso de investigación, referente al fenómeno organizacional que ocupa esta tesis: formalización del proceso de gestión de la información para la transparencia desde una perspectiva institucional el Banco de México. En el diseño y desarrollo del estudio de caso inicialmente se planteó el problema de investigación y el objetivo analítico, de lo cual se desprenden cuestionamientos que pretenden dar cuenta de dicho proceso de institucionalización, asimismo se construyó un marco teórico que permitiera explicar dicha realidad organizacional, esto se expresa de manera sintética en una matriz metodológica, que da forma al contenido de esta tesis. El estudio de caso como estrategia de investigación se presenta como una herramienta metodológica útil dentro de los estudios organizacionales, al permitir discernir y establecer los rasgos del diseño y desarrollo de la investigación, soportado en una base del método cualitativo, principalmente, y elementos del método cuantitativo de manera complementaria.

El estudio de caso como herramienta metodológica ha producido múltiples definiciones, que refieren a diferente naturaleza y variables de investigación, entre otros rasgos, cada una con su énfasis particular y con una cierta línea de investigación. Para efecto del estudio de caso que aquí se plantea se utiliza como referencia básica la metodología

propuesta por Yin (1994), dado que presenta un cuadro metodológico integral, no determinante. De acuerdo a ese planteamiento, esta estrategia de investigación puede ser utilizada en diversos ámbitos de las ciencias sociales, entre ellas, la ciencia política, estudios administrativos y organizacionales, económicos, y a diferentes niveles de análisis, individual, organizacional, social; en este sentido se trata de entender un fenómeno social complejo.

Yin (1994) se refiere al estudio de caso como una estrategia de investigación que emerge de la formulación de un cuestionamiento empírico sobre un fenómeno contemporáneo en un contexto de la “vida real”, específicamente cuando las fronteras entre el fenómeno y el contexto no son evidentes. Esto puede expresarse a través de preguntas de investigación de ¿Cómo? y ¿Por qué? Argumenta que dichas preguntas suelen ser las más indicadas para una metodología de estudio de caso, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos, es decir, para abordar un fenómeno hasta el momento poco estudiado o para identificar las causas que subyacen bajo un determinado fenómeno. Asimismo, este cuestionamiento es el primer elemento para identificar el problema de investigación e indica que tipo de metodología de investigación será la más adecuada. También Yin señala, que esta dimensión explicativa del estudio del caso puede ser complementada por otros dos tipos, el estudio de caso exploratorio y el descriptivo.

La elaboración del diseño metodológico para el estudio que se presenta en esta tesis parte de definir el problema de investigación, del cual se desprende el objetivo analítico central, así como las preguntas, el objeto de estudio, y a su vez permite identificar la unidad de análisis como es el proceso de institucionalización y variables de investigación como ambiente institucional, legitimidad, normatividad, entre otras. El desarrollo de indagación comprendió la integración de un cuadro de fuentes de evidencia que guió la mecánica de recolección de datos y la forma en que serían analizados, estas fuentes de evidencias se desprendieron del diseño de investigación y de los elementos que constituyen el referente teórico, lo que permite identificar dentro

de la tipificación de Yin que tipo de estudio de caso se persigue desarrollar en este estudio.

1. Definiendo el problema de investigación

El contexto actual en el cual está involucrada la economía mexicana se caracteriza por un reordenamiento del sistema económico y financiero a nivel internacional, lo que presenta nuevos retos de re-organización económica, generando la construcción de nuevos arreglos institucionales. A partir de la década de los 80s y 90s, contexto de globalización, se dio lugar a fenómenos de crisis sistémicas en el ámbito económico, así como en el político y el social que inciden en la generación de arreglos institucionales para enfrentar esta situación de inestabilidad económica. Un hecho que caracteriza este periodo es la crisis económica de 1994 en México, la cual tuvo repercusiones a nivel mundial; se señala que fue provocada por la falta de reservas internacionales, causando la devaluación del peso, y por ende procesos de inflación altos derivados del financiamiento otorgados al gobierno mexicano por parte del Banco de México, así como de la falta de información clara y oportuna, entre otros factores.

A partir de esta década de crisis internacional se formularon un conjunto de reformas de política económica, como el “Consenso de Washington”¹, orientadas a los países latinoamericanos, con lo que se pretende proveer un entorno monetario y financiero estable, que influya significativamente en las decisiones que tienen que ver con la política económica. Convergente con esta propuesta de reorganización del sistema financiero internacional derivada del Consenso de Washington, el Banco de México se compromete, al igual que otros bancos centrales de América Latina, a lograr su autonomía e instrumentar una política de transparencia con el fin exclusivo de controlar la inflación y contribuir a la estabilidad de los precios en los mercados internacionales (Williamson, 2000).

¹ En relación a la disciplina fiscal, gasto público, reforma tributaria, liberalización del tipo de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de los flujos de Inversión Extranjera Directa, privatización, desregulación y aseguramiento de los derechos de propiedad.

En este sentido, organizaciones internacionales formales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial perciben la necesidad de concretar reformas institucionales para enfrentar los retos macroeconómicos que se dan a nivel internacional, dando lugar a convenciones expresadas en códigos y normas² que abarcan un conjunto de disposiciones relacionadas con el ambiente institucional relativas a la política económica y financiera, que deben considerar los países miembros del FMI, con el fin de regular y supervisar la acción organizada para la cooperación e intercambios entre sus países miembros. Es así como a nivel mundial las reformas institucionales enmarcadas en las nociones de autonomía y transparencia resultan comunes actualmente en el campo organizacional de banca central, entre otras, como dispositivos de innovación dentro de la gestión de información, bajo el argumento de que este ajuste institucional permite alcanzar un mayor grado de eficacia y legitimidad requeridas para alcanzar el objetivo último de la banca central de los diversos países y por ende contribuir a un escenario económico estable. De estas exigencias institucionales se desprenden nuevos esquemas de acción que dan homogeneidad, pretendiendo captar la construcción de estructuras de organización similares, de naturaleza y prácticas de banca central reproduciendo expectativas estándares de comportamiento para estabilizar el orden internacional.

El Banco de México como miembro del FMI está sujeto a ceñirse a una serie de prescripciones racionalizadas, sugeridas por esta última organización con el fin de promover instituciones que faciliten la cooperación entre sus más de 180 países miembros -la mayoría de las bancas centrales del mundo- regulando las relaciones entre sí. Estas prescripciones institucionales se expresan en una miríada de acuerdos, códigos y convenciones como un conjunto complejo de reglas, ello en la medida de que los intercambios entre los países se vuelve cada vez más especializada y compleja. Dichas reglas conforman la estructura y la acción organizacional de banca central bajo la noción de que las reglas contribuyen a lograr un escenario con menor inestabilidad.

² El FMI y el Banco Mundial han identificado normas internacionales en 12 áreas, que pueden dividirse en tres grupos. 1) Transparencia en la política, 2) Reglamentación y supervisión del sector financiero, y 3) Integridad del mercado (FMI,2010a).

Este proceso de re-ajuste institucional “permite que surjan muchas nuevas organizaciones y obliga a las existentes a incorporar nuevas prácticas y procedimientos. [...] definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucionalizado [...]. Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (Meyer y Rowan,1999:79). Es así como la configuración del mecanismo de transparencia da cuenta de una convención social en la que intervienen múltiples factores, compleja red de instituciones, agencias, actores e intereses, que interactúan con la finalidad de producir un resultado.

En el caso de la incorporación de prácticas y procedimientos en un ámbito internacional el FMI ha adoptado varias medidas para fomentar la transparencia, argumentando que “si los bancos centrales y las entidades financieras encargadas de la supervisión y reglamentación de las instituciones y los mercados financieros realizan su labor de manera transparente, las expectativas del mercado se generarán con base en una información más fiable” (FMI,2010b). De acuerdo al FMI, la noción de transparencia consiste en dar a conocer al público en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de las políticas monetarias y financieras, el marco jurídico, institucional y económico de las mismas, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con tales políticas y los términos en que el banco central y los organismos financieros deben rendir cuentas (FMI,2000). Entre las medidas adoptadas para fomentar la transparencia, ha formulado un “código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras”³, el cual tiene por objeto mejorar la transparencia de los objetivos y los procesos operativos que rigen dichas políticas (FMI,2000), así como de Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD), establecidas en 1996, con el propósito de orientar a los países que tienen acceso, o podrían obtener acceso, a los mercados internacionales de capital en la tarea de divulgar datos económicos y financieros al público. Así como el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), establecido en 1997, orientado a países con sistemas

³Este Código de buenas prácticas incluye a bancos comerciales, compañías de seguros y de valores, y otras instituciones y entidades que participan en los mercados financieros; los gobiernos y sus políticas, y las instituciones multinacionales, incluido el Fondo Monetario Internacional.

estadísticos menos desarrollados, facilitando un marco para evaluar las necesidades en lo que se refiere a mejorar la calidad de los datos. Se argumenta que estas dos últimas normas contribuyen a la elaboración de sistemas estadísticos económicos y financieros oportunos, fiables y completos, a la vez que fomenta la aplicación de políticas macroeconómicas; y constituyen un marco de referencia mundial para la divulgación de datos macroeconómicos (FMI, 2010c).

En cuanto al surgimiento de nuevas organizaciones, en un ámbito de carácter nacional, se da cuenta de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el cual es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Dicha organización “tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (Art. 1, LFTyAIPG), esto es, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de tales dependencias y entidades. Asimismo contribuye al diseño de procedimientos y normas para consolidar un marco normativo en materia de transparencia (IFAI,2010), lo cual se da a partir de la aprobación, en el 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTyAIPG). En el caso del Banco de México, como organismo constitucional autónomo se sujeta a lo dispuesto por esta Ley para instrumentar las normas y procedimientos para el acceso a la información, así como de los criterios para la clasificación de la información.

Convergente a los compromisos específicos con el FMI y con la LFTyAIPG para el manejo de la información en términos de transparencia, otro evento destacado en este proceso es la adopción del denominado Esquema de Objetivos de Inflación (OI), en 2001. Se afirma que este instrumento “...responde al objetivo de que la política monetaria pueda aplicarse con la mayor eficiencia posible, esa es su lógica. Lo que ha enseñado la experiencia de los últimos años es que la búsqueda de la estabilidad puede conseguirse con mayor eficacia y eficiencia, si el banco central es transparente

(“hace lo que dice, y dice lo que hace”) y toma debidamente en cuenta las expectativas de los agentes económicos (productores y consumidores)” (Turrent, 2005:75). Esta decisión institucional estratégica, revela la necesidad del Banco de México por alcanzar la eficiencia de la política monetaria vía la transparencia y credibilidad. El esquema OI del Banco de México busca alcanzar los objetivos de inflación mediante: a) el anuncio de una meta de inflación explícita; b) el análisis sistemático de la coyuntura económica e inflacionaria para establecer las decisiones de política monetaria; c) la descripción de los instrumentos utilizados; y, d) una política de comunicación que promueva la transparencia, credibilidad y eficiencia de la política monetaria. Estos propósitos o compromisos del Banco de México están orientados a propiciar un mayor grado de transparencia y credibilidad, vía la instrumentación de reglas o políticas de producción y comunicación de la información, particularmente la relativa a sus diagnósticos, metas, objetivos e instrumentos de política monetaria (Esquema de Objetivos de Inflación, 2010).

De esta manera, en el caso del Banco de México el mecanismo de transparencia derivó en un replanteamiento organizacional, funcional e institucional, buscando mejorar su eficiencia, credibilidad y contribuir a enfrentar la problemática de inestabilidad macroeconómica. Es así como, la transparencia para la gestión de la información se desprende de arreglos institucionales que emergen de las relaciones imperantes en el campo organizacional de banca central, insertándose como un factor de innovación para la modernización y fortalecimiento de la gestión de la información que produce y/o difunde la banca central, a finales de los 90s, con el propósito de producir un sistema de gestión transparente, y de consolidar una banca central transparente que genere y dé solidez al sistema económico y financiero. Esto se tradujo, particularmente, en la forma de gestionar la información, en la estructura organizacional de banca central, en los roles y en las posiciones de agentes clave para establecer el mecanismo de transparencia. Implica que se alteran comportamientos, ahora sujetos a una trama distinta de reglas, normas, incentivos o limitantes formales derivadas de la reforma institucional de transparencia.

Dado que el Banco de México, como toda banca central, es un ente productor de información de política monetaria, principalmente, la reforma institucional de transparencia destaca, además de los ajustes en su estructura organizacional, la adopción de mecanismos organizacionales relacionados con las actividades de producción y distribución de información, de modo que logre su objetivo primordial de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda mexicana por medio de una meta de inflación del 3% anual, con el propósito de construir una base de credibilidad entre los agentes económicos. Es así que el Banco de México como parte de un sistema de banca central moderna cambio para adaptarse a su entorno, dando respuesta a las exigencias de ambientes cada vez más complejos y dinámicos; éste paradigma organizacional implicó la adopción de mecanismos y dispositivos técnicos, prácticos y discursivos (regulativos, normativos y cognitivos), que dieron estructura a los arreglos institucionales de transparencia para la gestión de la información, bajo el argumento de que esta reforma institucional facilita el libre flujo de información que se expresa en la toma de decisiones de los agentes económicos y así contribuir a un escenario económico estable propicio para el desarrollo económico.

Se percibe que el alcance de este paradigma organizacional implicó la formalización del proceso de gestión de la información para la transparencia en el Banco de México y una reconfiguración estructural, bajo la adopción del mecanismo de transparencia, dando lugar en un primer momento a la incorporación de elementos regulativos y normativos, esto es la adición, modificación, creación y eliminación de reglas específicas sobre su estructura organizacional. Particularmente, esto se expresa en un cuadro normativo, que va desde disposiciones generales, normatividad a nivel organizacional (Banco de México) y normatividad específica de las áreas administrativas que se insertan en la estructura organizacional como respuesta a la adopción del mecanismo de transparencia (Unidad de Enlace y Comité de Información), que refiere a la gestión de la información. Asimismo, en la incorporación de una unidad administrativa como la Unidad de Enlace y la integración de un Comité de Información en la estructura organizativa como medios para lograr el objetivo de una política de transparencia.

Dado que la reforma de transparencia fue impulsada por el FMI de aplicación generalizada en todas las bancas centrales, y no por el Banco de México o requerimientos del país, este entramado institucional en un ámbito formal parece ser un arreglo institucional isomórfico, al generar convenciones y reproducir prácticas que tienden hacia la homogenización de las bancas centrales, a nivel mundial, en un ámbito institucional regulativo a nivel macro, donde predomina la visión de que dichos entramados fungen como soluciones a los problemas de información imperfecta. En este sentido, se fundamenta la interpretación de que es un proceso isomórfico para demostrar legitimidad. De tal manera que las organizaciones en su búsqueda de legitimidad, a través del proceso de institucionalización de la transparencia, pueden incurrir en un proceso isomórfico que les permite inteligibilidad y ser reconocidas como legítimas por su entorno, además, disminuir la incertidumbre al generar expectativas de transparencia en el manejo de la información.

Si esta apreciación es correcta, entonces supondría que la formalidad de la transparencia en la gestión de la información no tiene efecto real sobre el comportamiento del Banco de México, y que opera dentro de un sistema organizacional con estructuras débilmente conectadas, es decir que sólo responde de manera directa a las exigencias del ambiente pero no así a las actividades cotidianas u organizacionales propias de la organización. Sin embargo, se aprecia que el mecanismo de transparencia insertado como una innovación dentro de la gestión de la vida organizacional del Banco de México incidió en su diseño organizacional produciendo cambios institucionales a nivel organizacional. Que en un primer momento, se expresa en una dimensión técnica o normativa, esto es, en un cuerpo jurídico-normativo, procedimientos, reglamentos internos y de operación, que implican la modificación del esquema cognitivo y prácticas rutinarias que orientan el comportamiento de la organización para la adaptación y adopción del mecanismo de transparencia. Reconociendo que esto implica un proceso de ajustes incrementales sobre la adopción del mecanismo de transparencia.

De ahí el interés de reflexionar sobre el proceso de institucionalización de la transparencia en el Banco de México. Ejercicio de razonamiento que permita discernir la manera en que se formaliza el proceso de gestión de la información para la transparencia de una determinada realidad organizacional dentro del Banco de México, como aproximación de conocimiento útil para entender en primera instancia las lógicas de acción dentro del proceso de institucionalización.

El tópico de transparencia como objeto de estudio dentro de las ciencias sociales desprende diversas interpretaciones o enfoques como maneras de abordarla. Sin embargo, este estudio pretende ir más allá de los razonamientos exclusivamente administrativos, económicos o políticos, para develar aspectos institucionales subyacentes detrás de los fenómenos organizacionales económicos. Esto implica identificar los cambios organizacionales e institucionales derivados de la reforma de transparencia en la esfera de los arreglos formales y reales: estructura y comportamiento del Banco de México. Si bien se parte de un ámbito normativo-descriptivo lo que se pretende es observar cómo se construye la acción organizacional que da soporte al mecanismo de transparencia como una convención o construcción social.

2. Objetivo y preguntas de investigación

El objetivo analítico central que refiere al proceso institucional relativo al mecanismo de transparencia en el ámbito de la gestión de la información en el Banco de México, se plantea como:

Estudiar las implicaciones del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México con vistas a comprender los alcances de dicha reforma.

Asimismo, este estudio pretende contribuir a la comprensión de la actual experiencia del manejo de la información en el ámbito público. Esto es estudiar, describir y analizar

el proceso institucional que se da en el Banco de México a partir de nuevos arreglos institucionales relativos a la gestión de la información, donde la transparencia es percibida como un mecanismo que enfatiza este proceso de reordenamiento, exigiendo ajustes en las normas y rutinas en el marco de una política de transparencia.

La argumentación anterior sobre la formalización de la transparencia como instrumento para la gestión de la información a partir de la relevancia del enfoque de la teoría institucional para explicar este fenómeno organizacional, llevó a plantear interrogantes que impulsarán el desarrollo del objetivo analítico formulado para esta tesis, en el marco de los tres ámbitos del proceso de institucionalización, que se expresan de la manera siguiente:

- 1.- ¿Cuáles son los factores ambientales que incentivan la formalización e institucionalización del mecanismo de transparencia para la gestión de la información en el Banco de México? (ámbito exploratorio)
- 2.- ¿Cómo se integra normativamente la exigencia institucional de transparencia en el Banco de México? (ámbito descriptivo)
- 3.- ¿Cómo se institucionaliza la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México intraorganizacionalmente? (ámbito explicativo)
- 4.- ¿Cuáles son las implicaciones del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México? (ámbito explicativo)

3. Importancia de la unidad de análisis y del objeto de estudio

De acuerdo a la problemática planteada en la organización Banco de México, líneas arriba, se identificó como unidad de análisis la noción teórica que tiene que ver con el proceso de institucionalización, con la intención de estudiar cómo se construye y da forma a la convención de transparencia, esto es, como se estructura la acción organizativa que implica el mecanismo de transparencia en el Banco de México. Dentro

de esta formulación se situó como objeto de estudio de este análisis una unidad administrativa denominada Unidad de Enlace y la integración de un Comité de Información, lo que a su vez permitió acotar y delimitar el marco de estudio, dado que se identificó que en estas unidades administrativas se concentra la actividad que refiere a la gestión de la información en términos de transparencia.

En este sentido, se optó como organización de estudio al Banco de México porque plantea el reto de concebirla más allá del funcionamiento organizacional económico, de manera más compleja que la estructura formal, pues hay una serie de valores, acciones, cogniciones que se sobredimensionan en la estructura organizacional que muchas veces tiene mayor incidencia que los factores formales. Permitiendo vincular dentro de una unidad analítica como es el proceso de institucionalización la relación entre las nociones de ambiente-organización-estructura-comportamiento, que dan lugar a la estructura e infraestructura para la gestión donde fluye el mecanismo de transparencia para el manejo de la información, lo que representa una forma de construcción social.

Por otra parte, el Banco de México como organización pública mexicana juega un rol fundamental en tanto que el efecto de sus acciones inciden en diversos ámbitos, implicaciones directas o indirectas, principalmente en el ámbito económico pero también en lo social y político, a través de las interrelaciones e interacciones que establece con los agentes clave de la sociedad a través de las acciones que realiza. En este sentido, estudiar un tópico fundamental como lo es la transparencia en una organización como el Banco de México desde una perspectiva organizacional se torna relevante dado que se trata con uno de los organismos de política pública fundamental en la estructura y en el comportamiento del sistema económico mexicano.

Particularmente, a lo que refiere al proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información, es fundamental analizar este proceso de cambio institucional porque ocurre en un contexto extraordinariamente inédito de reorganización económica y financiera que afecta a todos los agentes relacionados con

la actividad económica en el país. Particularmente el Banco de México como organismo económico financiero del sector público es afectado por esta dinámica, de ahí la necesidad de desarrollar el estudio institucional que permita discernir parámetros de análisis para su conocimiento y comprensión sobre la relación Banco de México-transparencia.

El tratamiento del tópico de la transparencia cobra interés en diversas líneas de indagación, en diferentes ámbitos y niveles de análisis, dentro de las disciplinas de las ciencias sociales. Sin embargo, lo que aquí ocupa es el proceso de institucionalización dentro de los modelos de gestión pública, dispositivos que se inscriben dentro de un paradigma organizacional denominado transparencia, mecanismo encaminado a la modernización y fortalecimiento de la administración pública. Pretendiendo, contribuir desde la mirada de los estudios organizacionales a la comprensión y conocimiento de fenómenos implicados en procesos de institucionalización al incorporar dispositivos de innovación en los modelos organizacionales en organizaciones de carácter público económico como es la banca central mexicana, en el marco de prácticas y discursos que emergen de un ámbito tanto de carácter internacional como nacional.

Por tanto, esta investigación tiene el interés científico de contribuir al conocimiento de una organización relevante como es el Banco de México y por otro lado enfatizar la importancia de los procesos de institucionalización, al establecer una relación de ambiente-organización-estructura-comportamiento. Esto es la relación que establece la organización con su ambiente, efectos sobre su estructura organizacional y sus lógicas o dinámicas internas.

4. Algunos acercamientos al enfoque teórico que sustenta la investigación

Dentro del planteamiento teórico de esta investigación se desprenden tres ámbitos de estudio, el regulativo, normativo y cognitivo, como pilares institucionales que soportan la legitimidad organizacional, entendida esta última como “condición que refleja alineación cultural, apoyo normativo o consonancia con reglas o leyes pertinentes” (Scott, 1995:

45), factores que intervienen en el proceso de institucionalización. Esto refiere al modelo institucional planteado por Richard Scott (1995) para estudiar el proceso de institucionalización. Partiendo de la definición de instituciones como “estructuras cognitivas, normativas, y regulativas y actividades que proveen estabilidad y significado a la conducta social” (Scott,1995:33) que operan a través de medios culturales, estructuras y rutinas.

En el ámbito regulativo se reconoce que el ambiente en el cual opera el Banco de México es altamente institucionalizado, dando lugar a un sistema de macroinstituciones formalizadas que restringen y regulan el comportamiento y prácticas organizacionales de la banca central, esto es un esquema racionalizado. Es así como los arreglos institucionales influyen o inciden en la vida organizacional del Banco de México al estar en constante interacción e interrelación con su campo organizacional. Esto implica ceñirse a estándares internacionales que vienen a limitar su libertad de acción.

En un segundo ámbito, normativo, el mecanismo de transparencia introduce una dimensión prescriptiva, evaluativa y obligatoria a un sistema de reglas y normas, que define los objetivos y medios legítimos para lograrla. Modificación e integración de nuevas normas de gestión de la información, lo que plantea un cambio en el diseño de la estructura organizacional del Banco de México al integrar dos unidades administrativas para dar soporte al mecanismo de transparencia: la Unidad de Enlace (UE) y el Comité de Información (CI), y una serie de acciones de transparencia, como se señala más adelante.

En otro orden de ideas, pero parte del mismo proceso, en el ámbito cognitivo intraorganizacionalmente se percibe que en el Banco de México este ajuste institucional en cierto grado viene a potencializar, reforzar y formalizar prácticas y rutinas organizacionales que se identifican con el mecanismo de transparencia al formalizar la adopción de un esquema o sistema común de referencia alineado a los requerimientos del establecimiento de una política de transparencia que contribuya a alcanzar los objetivos organizacionales del Banco de México.

Lo anterior brevemente señalado, se relaciona con el esquema propuesto por Richard Scott (1995), acerca del proceso de institucionalización, que expresa una complementariedad de los tres ámbitos para dar soporte a las prácticas organizacionales, además de los mecanismos de homogeneidad propuestos por Powell y DiMaggio (1999), como marco analítico para identificar los elementos que dan lugar al proceso institucional isomorfo.

De acuerdo a este planteamiento se puede argumentar que las transformaciones institucionales no son dictadas enteramente por condiciones exógenas, también parte de instituciones que evolucionan por una serie de procedimientos o esquemas comunes de referencias más cotidianos. De esta manera, se percibe que el proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México es a la vez impulsado por la influencia de factores exógenos ambientales, los cuales como se señaló anteriormente son determinantes para la adopción del mecanismo de transparencia, y reforzados por factores endógenos, ambos involucran la imposición a la organización de la necesidad de introducir o implementar cambios organizacionales e institucionales. Esta etapa inicial se le denomina innovación, de acuerdo al modelo general de institucionalización de Tolbert y Zucker (1996). Dentro de este proceso entran en dinámica tres elementos por los cuales se puede discernir la creación y perpetuación de las instituciones que dan forma a los arreglos estructurales, que integra a la vez tres etapas del proceso de institucionalización (Tolbert y Zucker, 1996):

- 1) Habitación - fase de pre-institucionalización: generación de arreglos estructurales en respuesta a un problema organizacional, y la formalización de tales arreglos en políticas y procedimientos.
- 2) Objetivación - fase semi-institucionalizada: desarrollo de algún grado de acuerdo general social entre los tomadores de decisión organizacionales acerca del valor de una estructura, y la adopción creciente por las organizaciones en base a ese acuerdo general.

- 3) Sedimentación - fase de institucionalización: continuidad histórica de la estructura, y sobre todo su supervivencia por las generaciones de miembros organizacionales.

De esta manera, en un primer acercamiento se puede observar que en el caso del Banco de México se da un proceso de institucionalización de la transparencia, entendiendo institucionalización como un “proceso fenomenológico por el cual algunas relaciones y acciones sociales llegan a darse por sentado” y un estado de cosas en que los conocimientos compartidos definen lo que tiene significado y las acciones que son posibles” (Zucker, en DiMaggio y Powell, 1999a), enmarcado en tres pilares institucionales regulativo, normativo y cognitivo. Pero también expresa tres distintas fases de institucionalización como se plantea en el modelo general del proceso de institucionalización de Tolber y Zucker, pre-institucionalización, semi-institucionalización e institucionalización, de prácticas organizativas institucionales de banca central.

Es así como el referente teórico derivado del Nuevo Institucionalismo en su vertiente sociológica permite vincular el ambiente con la organización (aspecto macro) y rescatar la lógica de acción organizacional al interior de la organización (aspecto micro). Lo que permite por un lado, observar la forma en que las organizaciones responden a factores ambientales incorporando estructuras administrativas complejas, y por otro, definir el proceso por el cual las instituciones conforman la estructura y la acción organizacionales, a partir de la estructura analítica del proceso de institucionalización, poniendo un margen de distancia a las explicaciones descriptivas, modelos racionales y deterministas funcionales, ayudando a comprender cómo se construye la acción organizacional, esto es la institucionalización de formas organizativas.

De acuerdo a DiMaggio y Powell (1999), el Nuevo Institucionalismo trata a las organizaciones como grupos unidos flexiblemente de elementos estandarizados. Y la institucionalización tiende a reducir la variedad, pues opera a través de las organizaciones para superar la diversidad en los ambientes. Sin embargo, se puede argumentar que los componentes estandarizados de la organización sólo se vinculan

débilmente, y con frecuencia muestran una integración funcional mínima. En este sentido, se comprende a la institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México fundamentalmente como un proceso cognitivo (acción práctica a nivel de micro sistema) integrado por “procesos y esquemas preconscientes a medida que forma parte de la conducta rutinaria, que se da por sentada (actividad práctica), para describir las dimensiones efectiva y evaluativa de la acción como si estuvieran íntimamente vinculadas con, y en cierta medida subordinadas a, lo cognoscitivo” (DiMaggio y Powell, 1999a:61).

Por otra parte, Zucker sostiene que, dentro de las organizaciones, la institucionalización de los componentes se difunde mediante un “contagio de la legitimidad” a medida que los nuevos elementos vinculados con las viejas instituciones son institucionalizados. En otras palabras, los elementos institucionales constituyen una red interrelacionada de partes que se oponen o se apoyan mutuamente (Zucker, en DiMaggio y Powell, 1999a). Por lo que el tratamiento de la estructura organizacional dentro del Nuevo Institucionalismo ubica a la irracionalidad en la propia estructura formal y atribuye la difusión de ciertos departamentos y procedimientos de operación a las influencias interorganizacionales, a la conformidad y a la persuasión de las explicaciones culturales, más que a las funciones que debe desempeñar (DiMaggio y Powell, 1999a:48).

Por lo tanto, la intención del presente estudio de caso tiene que ver con el propósito clave del análisis institucional que se plantea dentro del Nuevo Institucionalismo, es decir, “[...] no es exponer la ineficiencia de las prácticas institucionales ni celebrar la no optimización de los acuerdos institucionales. [...] escépticos respecto a los argumentos que suponen que las instituciones que sobreviven representan soluciones eficientes, [...]. El punto no es discernir si las instituciones son eficientes, sino llegar a explicaciones sólidas de cómo las instituciones incorporan las experiencias históricas en sus reglas y lógicas organizativas” (Powell y DiMaggio, 1999a:74-75).

5. Matrices metodológicas del caso de estudio

De manera sintética el cuadro 1 muestra los elementos metodológicos del caso de estudio de esta tesis. Como se observa, la organización bajo estudio es el Banco de México; particularmente el objeto de estudio son dos instancias como es el Comité de Información (CI) y la Unidad de Enlace (UE), en las cuales se concentran las actividades principales de la gestión de la información en relación al mecanismo de transparencia, donde se pretende estudiar la unidad de análisis de proceso de institucionalización.

Cuadro 1. Matriz metodológica del caso de estudio.

Organización	Objeto de Estudio	Unidad de Análisis	Elementos analíticos	Método	Instrumentos
Banco de México	CI y UE	Proceso de institucionalización de la transparencia en la gestión de la información.	Teóricos: Ambiente institucional Estructura organizacional Campo organizacional Mito racionalizado Proceso de institucionalización isomorfismo Legitimidad Empíricos: Relaciones institucionales. Normatividad relativa a la transparencia. Discursos, productos y/o actividades clave de transparencia.	Cualitativo Cuantitativo	Convenciones de carácter internacional Documentos normativos Entrevista no estructurada Observación directa Elementos estadísticos

Fuente: Elaboración propia.

Los elementos analíticos pueden dividirse en dos: teóricos y empíricos. En cuanto a los primeros se desprenden elementos analíticos relativos al Nuevo Institucionalismo, base que nos permitió dirigir el análisis de acuerdo al objetivo planteado, como proceso de institucionalización, legitimidad, estructura organizacional, campo organizacional, isomorfismo, ambiente institucional y mito racionalizado. Otro elemento conceptual que se tomó en cuenta es el de transparencia. Todo este marco teórico referido a un método cualitativo esta soportado en herramientas como la revisión de documentos estatutarios, entrevistas no estructuradas con informantes clave dentro del objeto de estudio, para visualizar los elementos empíricos como son comportamiento de

actividades y de los individuos en el escenario de investigación, elaborar notas sobre lo revisado y observado.

Se pretende entonces observar a partir de la regulación, normatividad y comportamientos específicos, que se llevan a cabo dentro del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México, analizar y resaltar elementos organizacionales e institucionales a fin de comprender algunas características de la situación actual de la formalización del proceso de gestión de la información para la transparencia dentro de esta organización.

A partir de la construcción de la matriz metodológica para el estudio a que refiere esta tesis se plantearon interrogantes para el desarrollo del objetivo formulado, en el marco de los tres ámbitos del proceso de institucionalización.

1.- ¿Cuáles son los factores ambientales que incentivan la formalización e institucionalización del mecanismo de transparencia para la gestión de la información en el Banco de México? (ámbito exploratorio)

Esta primera pregunta se relaciona con las condiciones iniciales que emergen del ambiente institucional del Banco de México, que en cierta medida explican la adopción y formalización del mecanismo de transparencia. Para dar respuesta a esta pregunta en primera instancia se revisaron elementos teóricos que se despliegan del Nuevo Institucionalismo, principalmente nociones como ambiente institucional, proceso de institucionalización y legitimidad. En el ámbito empírico se revisó documentos oficiales, normativos y discursivos, sobre la práctica alineada al mecanismo de transparencia, como una exigencia institucional generada en el campo organizacional de banca central para discernir con qué fin se institucionaliza dicho mecanismo, esto tiene que ver con la legitimidad e inteligibilidad ante el campo organizacional del Banco de México y con sus intereses propios para ceñirse a un esquema institucional de macronivel.

En este sentido, las variables utilizadas para responder a esta pregunta tienen que ver con el ambiente institucional de banca central, legitimidad, institucionalización, convenciones o discursos y normas estándar sobre el tópico de transparencia, generados a nivel macro. La fuente de evidencia principal fue la documentación como se muestra en el cuadro 2, o artefactos que contiene información útil para discernir porqué se institucionaliza la transparencia en el ámbito de banca central, en un primer momento, para inferir y argumentar en el ámbito formal la pregunta que se plantea.

Cuadro 2. Fuentes de evidencia para el ámbito regulativo.

Variable	Fuente de evidencia	Artefacto que contiene la información
Ambiente institucional y campo organizacional.	Revisión de literatura.	Marco teórico del Nuevo Institucionalismo, isomorfismo, proceso de institucionalización y legitimidad.
Arreglos institucionales y legitimidad.	Documentos oficiales del FMI.	Convenciones, códigos, normas, discursos sobre transparencia.
Conformidad con estándares de regulación.	Documentos oficiales del Banco de México.	Discursos del Banco de México sobre el tópico de transparencia. Reportes e informes de las actividades de transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

2.- ¿Cómo se integra normativamente la exigencia institucional de transparencia en el Banco de México? (ámbito descriptivo)

Este cuestionamiento implicó la descripción y análisis del marco normativo donde se insertan las reglas institucionales en relación al mecanismo de transparencia para la gestión de la información y su expresión en la estructura formal del Banco de México. Las fuentes de evidencia (ver cuadro 3) fueron la documentación estatutaria y demás disposiciones normativas. Plataforma organizacional que da soporte al proceso de institucionalización, tratamiento de cómo la estructura organizacional, roles y directorio se han modificado al adherirse a una nueva manera de gestionar la información para lograr una política de transparencia. Asimismo la elaboración de cuadros comparativos que integran tópicos como: objetivo, clasificación de información, órganos y procedimientos para garantizar el acceso a la información pública y sanciones para describir y analizar los ajustes ocurridos.

Para ello se recopiló información documental del ámbito normativo en el Banco de México, como variable de estudio, que soporta la integración de la transparencia como dispositivo organizacional para la gestión de la información, que permita dar una respuesta adecuada y veraz a los planteamientos aquí propuestos.

Cuadro 3. Fuentes de evidencia para el ámbito normativo.

Variable	Fuente de evidencia	Artefacto que contiene la información
Normatividad	Normatividad de disposición general.	Artículo 6 Constitucional. Artículo 28 Constitucional, Párrafos sexto y séptimo. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTyAIPG).
	Documentación oficial y normatividad del Banco de México.	Ley del Banco de México. Reglamento Interno del Banco de México. Reglamento del Banco de México relativo a la LFTyAIPG. Esquema de Política Económica (Esquema de Objetivos de Inflación).
	Normatividad a nivel de la unidad administrativa Unidad de Enlace y del Comité de Información.	Criterios del Comité de Información para clasificar la información en reservada y confidencial de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Reglas de Comité de información del Banco de México.
	Documentos oficiales administrativos: diagramas, esquemas, reportes internos y procedimientos.	Organigrama del Banco de México. Procedimiento para la solicitud de información y relativos a la transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

Con esto se pretendió establecer un balance crítico sobre el arreglo institucional en el ámbito normativo que se genera en el Banco de México, respecto de sus alcances, con miras a preparar el terreno para ilustrar esté de manera sistemáticamente en posteriores apartados que componen el cuerpo de la tesis.

3.- ¿Cómo se institucionaliza la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México intraorganizacionalmente? (ámbito explicativo)

Esta pregunta tiene que ver con dar cuenta del proceso de institucionalización en un ámbito cognitivo o sistema común de referencia sobre la percepción y prácticas de transparencia para la gestión de la información a nivel intraorganizacional para comprender cómo hace sentido o cómo se concibe al interior del Banco de México, específicamente en la unidad objeto de estudio, CI y UE. Se hace uso de fuentes de evidencia (ver cuadro 4) documental y entrevistas con informantes clave, dedicados a

establecer una política de transparencia, sobre cómo se interioriza dicho mecanismo. Información que permitió la corroboración de ciertos aspectos ya considerados, y permitió vislumbrar otros elementos de las prácticas reales, estimados como reportes verbales. Asimismo, se revisaron archivos en medios electrónicos que contienen datos cuantitativos y cualitativos sobre acciones de transparencia, que han sido producidos bajo ciertas condiciones de comunicación, objetivos y audiencias específicos.

Cuadro 4. Fuentes de evidencia para el ámbito cognitivo.

Variable	Fuente de evidencia	Artefacto que contiene la información
Ámbito cognitivo	Documentos oficiales del Banco de México.	Dispositivos argumentativos y discursivos sobre transparencia.
	Entrevista con preguntas que contengan información sobre el sistema común de referencia. ¿Cómo se interioriza el mecanismo de transparencia?	Entrevista no estructurada con informantes clave en el proceso de transparencia, como integrantes del CI y otros actores de escala jerárquica distinta, que permitieran responder a: Cómo incide la transparencia en el BM? Cómo interpretan las reglas de transparencia? Cuál es la labor estratégica del CI y la UE en relación al mecanismo de transparencia? La transparencia potencializo o reforzó prácticas que se identifican con el mecanismo de transparencia?
	Observación directa, usada como información adicional sobre el tópico estudiado.	Elaboración de notas sobre el comportamiento y de las actividades de los individuos en el escenario de investigación.
	Productos informáticos para audiencias específicas.	Mecanismos de comunicación y productos informáticos.
	Archivo en sistemas informáticos.	Consulta de la página electrónica oficial del Banco de México para revisar las acciones de transparencia.
	Dispositivos tecnológicos, instrumentos informáticos, requeridos en el escenario de estudio, como acciones de transparencia.	Reportes, productos informáticos, base de datos y pagina web.

Fuente: Elaboración propia.

4.- ¿Cuáles son las implicaciones del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México? (ámbito explicativo)

Este último cuestionamiento implicó un balance crítico desde el enfoque del Nuevo Institucionalismo para analizar las implicaciones del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México. Lo anterior con la intención de confrontar los ajustes que se dan entre el ámbito formal y el ámbito real, además analizar y describir las implicaciones institucionales dentro del objeto de estudio de investigación, UE y CI. Se retomaron tres ámbitos del proceso de

institucionalización, regulativo, normativo y cognitivo/cultural, de acuerdo al referente teórico planteado por Richard Scott (1995) y Tolber y Zucker (1996). Para lo cual se integró aspectos ambientales que incidieron en la incorporación del mecanismo de transparencia, posteriormente cómo se expresaron en la plataforma cuerpo normativo relativo a este mecanismo, y finalmente cómo se conciben al interior del Banco de México. Asimismo, se intentó establecer el esquema de legitimidad que guía su comportamiento organizacional para establecer una política de transparencia que incida en el logro de sus objetivos organizacionales, según los argumentos planteados por Suchman (1995).

La fuente de evidencia (ver cuadro 5) tiene que ver con el grado de congruencia con las expectativas de acción para construir una política de transparencia que se expresan en informes y productos informáticos del Banco de México, entre otros, que pretenden incidir en la generación de expectativas y capacidad de decisión de los agentes económicos en coherencia con el objetivo fundamental del Banco de México: estabilidad de precios. Es decir, que los agentes económicos se basan y operan en función de la información de expectativas proyectadas por el Banco de México en cuanto a las condiciones estratégicas para contribuir a un escenario de estabilidad económica.

Cuadro 5. Fuentes de evidencia para las implicaciones del proceso de institucionalización de la transparencia.

Variable	Fuente de evidencia	Artefacto que contiene la información
Proceso de institucionalización	Revisión de literatura	Marco teórico del Nuevo Institucionalismo, proceso de institucionalización y legitimidad, particularmente los modelos de Tolber y Zucker y Scott, y Suchman. Y planteamiento sobre mitos racionalizados de Meyer y Rowan.
Legitimidad		
Mitos racionalizados	Congruencia con las expectativas de acción de transparencia.	Informes Productos informáticos
Conformidad con estándares de comportamiento		

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales la recopilación de información tiene que ver con el método cualitativo, constituido por un cuadro de múltiples fuentes de evidencia de donde se

deriva la integración de la información para dar argumento empírico a esta tesis. La construcción del cuadro metodológico de las fuentes de evidencia tiene que ver con la recolección de datos a través del análisis de documentos, entrevista no estructurada, observación, análisis de comportamiento organizacional, complementada con la elaboración de elementos cuantitativos a partir de la información obtenida, que permitió argumentar los hallazgos, como apoyo para la triangulación de las conclusiones obtenidas.

6. Criterios para interpretar los resultados

La definición de los criterios utilizados para interpretar los resultados de la información obtenida se fundamenta en un cuerpo teórico de carácter cualitativo denominado Nuevo Institucionalismo principalmente en su vertiente sociológica, para argumentar las evidencias obtenidas. Particularmente, el análisis de datos e interpretación de los resultados se realizó de acuerdo al referente teórico sobre el proceso de institucionalización, sin considerar conclusiones definitivas.

De esta manera, la investigación se inscribe inicialmente en un cuestionamiento de tipo exploratorio, pero es necesario retomar una dimensión descriptiva, para complementar la comprensión y explicación del estudio de caso, del cual el investigador no cuenta con mayor control de conocimiento, esto es para identificar las causas que subyacen bajo un determinado fenómeno. De acuerdo a la clasificación de Yin (1994), esta investigación corresponde a un diseño de caso de estudio simple holístico, es decir sobre un sólo objeto de estudio realizado en una unidad de análisis, este tipo de caso parece ser el más idóneo, el cual pretende alcanzar una validación de la construcción conceptual, interna y fiabilidad, al construir un cuadro metodológico de múltiples fuentes de evidencia que permitan corroborar y argumentar la veracidad de las inferencias realizadas a partir de la evidencia obtenida sobre el fenómeno de estudio.

CAPÍTULO II REFERENTE TEÓRICO: PERSPECTIVA Y ELEMENTOS ANALÍTICOS

Las dudas acerca de una visión del mundo prevaleciente suelen iniciarse con la aparición de dilemas. Un dilema es un problema o una pregunta que no puede resolverse o contestarse en el marco de la visión del mundo dominante y por consiguiente la pone en tela de juicio.

Russell L. Ackoff

Introducción

El propósito del siguiente capítulo es presentar una panorámica analítica, particularmente sobre aportaciones del enfoque teórico denominado Nuevo Institucionalismo en su vertiente sociológica, para la construcción de un marco teórico de referencia, destacando como principal unidad analítica conceptual el proceso de institucionalización, instrumento analítico fundamental para el estudio del fenómeno organizacional que aquí se presenta. A partir de la construcción de este referente teórico de comprensión no se intenta elaborar una interpretación a priori de la realidad organizacional sino que funge como herramienta analítica “[...] para preservar la especificidad del fenómeno bajo estudio y la intencionalidad interpretativa, sabiendo de antemano que esta primera acción es temporal y parcial y que, con el paso del tiempo tendrá que ampliarse [...]” (Enriquez, en Montaña,2007:33).

En una primera sección, se plantea un acercamiento a la formulación teórica que da cuenta de la relación organización-institución, a fin de comprender cómo se inserta la noción de institución en el estudio de las organizaciones desde disciplinas de las ciencias sociales, con el propósito de observar cómo se entretajan en la argumentación teórica. Lo que a su vez permite la descripción y análisis del diseño organizacional del

Banco de México y la unidad objeto de estudio de este producto de investigación. Posteriormente, se identifica la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo en sus diferentes vertientes, rescatando elementos conceptuales, para dar lugar al planteamiento de ambiente institucional, estructura organizacional, isomorfismo, mitos racionalizados y estructuras débilmente conectadas. Fundamentalmente, se plantea la noción de proceso de institucionalización, a partir de los modelos propuestos por Tolbert y Zucker (1996) y de Scott (1995); asimismo se plantea la noción de legitimidad, para discernir elementos que dan lugar a la institucionalización de convenciones sociales, a través de la adopción de estrategias de legitimidad, de acuerdo al planteamiento de Suchman (1995).

Esto permite la construcción de un artefacto analítico para comprender los factores exógenos como endógenos que intervienen en el proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información. Asimismo, permite ubicar al Banco de México dentro de su ambiente institucional e identificar la respuesta a exigencias de la reforma de transparencia como una práctica isomórfica a nivel regulativo de banca central. Dota de elementos analíticos para estudiar cómo y porqué se institucionaliza la transparencia y permite argumentar en términos teóricos la incorporación de arreglos institucionales para establecer una política de transparencia que supone implica ajustes que dan lugar a una nueva forma de gestionar la información en el Banco de México.

Cabe mencionar, que el estudio de fenómenos organizacionales a través del tiempo ha tomado un matiz cada vez más complejo, que emerge de la necesidad de encontrar parámetros que permitan una comprensión más profunda de la misma. Esto a su vez representa un entramado de alto grado de complejidad que requiere la formulación de un marco teórico orientado al análisis y reflexión sobre la realidad organizacional, como aproximaciones de conocimiento útiles para entender en primera instancia sus lógicas de acción. De tal forma, han surgido enfoques con tendencias sociológicas constituyéndose en referentes de comprensión de la dinámica organizacional como objeto de estudio, con la finalidad de rescatar tanto la multidimensionalidad como la multidisciplinariedad, incorporando a las instituciones en el centro de análisis, y donde

el investigador juega un rol relevante en la producción de resultados tanto en el ámbito teórico como el empírico, bajo una lógica no determinista ni reduccionista. Implica el reconocimiento de la organización como espacios sociodinámicos que se expresan en atravesamientos institucionales creados en la interacción dinámica entre los actores organizacionales.

Asimismo, emerge la comprensión de que para efectos del procedimiento de indagación es inherente tanto un análisis de la estructura formal de la organización como la manera en que los actores organizacionales son movilizados dentro de ella y la lógica de su comportamiento. Dando respuesta crítica a marcos teóricos que enfatizan sólo una dimensión del ámbito organizacional con la intención de comprender la dinámica que predomina en la organización sin considerar que ésta es una construcción social: espacio institucional. En este sentido, la noción de investigación, no implica sólo la aplicación de un marco teórico determinado a priori a un fenómeno organizacional, requiere de la capacidad de establecer una relación dinámica de conocimiento-acción entre investigador y organización como objeto de estudio, rompiendo con el paradigma de teorías “ad hoc” a prácticas homogéneas, desde su diagnóstico hasta sus resultados, como se expresa en el esquema 1 (Uhalde,2001).

Esquema 1. Relación dinámica conocimiento-acción.



Fuente: Elaboración propia con base en Uhalde, 2001.

A partir de esto surge una “imagen de dispersión consecuente de las maneras de acercarse a una organización, [...]” (Uhalde,2001:79). Se trata de procedimientos de investigación con una doble orientación: aplicación de un corpus teórico preexistente a una situación presuntamente nueva, con el objetivo de producir nuevos conocimientos empíricos, y de cuestionamiento de las herramientas teóricas movilizadas con el fin de trabajar su adecuación a nuevos o evolutivos fenómenos. Bajo un método de análisis que adopta un procedimiento hipotético-inductivo⁴, orientación de investigación inductiva que privilegie el descubrimiento de nuevos fenómenos sociales y abogue por la vigilancia crítica del investigador como principio de una científicidad controlada (Uhalde,2001).

Existen múltiples referentes teóricos que pretenden dar forma o sentido a los resultados empíricos producidos: construcción de un conocimiento científico. Dentro de esta afinación metodológica el investigador toma el rol de observador de las prácticas de la vida de la organización a través de un marco teórico que pretende hacer inteligible dichas prácticas. Un punto de partida para la definición del marco referente tiene que ver con la dimensión racionalizada de la organización para la consecución de una finalidad, esto es comprender esquemas de procesos dinámicos en la producción de reglas formales que definen roles, funciones, delegación de decisiones, modos de coordinación y control, y flujos de dependencia funcional (Uhalde,2001:98). Es imprescindible conocer como “estos principios de organización formal, tienden a regular a priori las cooperaciones entre los actores alrededor de finalidades productivas, definidas y codificadas” (Uhalde,2001:98).

La interpretación de dichos procesos requiere un análisis que reconozca la multiplicidad de racionalidades y la complejidad organizacional. “La estructura formal de organización y de gestión se vuelve entonces un contexto de acción, estableciendo limitantes de roles y de ajuste relacional, pero provee también a los individuos márgenes de discrecionalidad. Las relaciones de trabajo pueden tomar la forma de coaliciones marcadas por una fuerte conflictualidad, procesos de negociación, o ser contenidas por

⁴ La inducción consiste en partir de los hechos para “remontar” hacia la teoría diferenciándose de la deducción que colecta hechos en la perspectiva de una verificación de las hipótesis iniciales.

un consenso subyacente, remitiendo a valores compartidos” (Francfort, Osty, Sainsaulieu, Uhalde, en Uhalde, 2001:99). Esto está ligado a procesos culturales configurados a través de relaciones organizacionales, a partir de juegos de poder, procesos de diferenciación de identidad y mecanismos de trasmisión normativa, es así como entran en juego no sólo los intereses contingentes y márgenes de discrecionalidad, sino también valores y normas culturales que reivindican como legítimos. La dimensión cultural emerge como principio explicativo para dar cuenta de la construcción social dentro de las organizaciones (Uhalde, 2001).

La noción de organización ha sido caracterizada de múltiples maneras, que destacan por una parte un espacio ordenado, homogéneo y funcional y por otro es entendida como un espacio multidimensional, donde se cruzan lógicas de acción distintas - técnica, económica, política, emotiva, cultural- en la cual intervienen múltiples actores. Por lo que, es importante comprender que la naturaleza social de la organización establece cortes, tensiones y contradicciones con el nivel institucional, estableciendo dos casos extremos: el funcionalismo total y la némesis organizacional. El primero implica una correspondencia entre ambos niveles organizacional e institucional, inspirados en las aspiraciones sociales de la institución, en el segundo caso son organizaciones que realizan acciones concretas totalmente contrarias a sus principios institucionales (Montaño, 2001:109).

Asumiendo a la institución como forma abstracta de aspiraciones, necesidades y valores de una sociedad que prefiguran un conjunto de reglas sociales que orientan el funcionamiento de formas organizacionales específicas y que atienden necesidades particulares de un amplio conjunto de individuos. Esto forma la primera base de la legitimidad organizacional y le facilita, por ende, su inscripción en la sociedad, otorgándole al mismo tiempo, una especie de código de valores propios, que tienen implícitos elementos de tipo político, estructural, decisorio y afectivo que enmarca la disputa social sobre el orden y la verdad. Por ende, el investigador debe reconocer la diversidad institucional dentro de las organizaciones, asumiendo que la organización es un espacio social con fronteras difusas, con múltiples centros dinámicos, con una

reapropiación de espacios institucionales externos que le permiten resemantizar constantemente su propia experiencia (Montaño, 2005: 468).

A partir de este breve planteamiento de la complejidad de las organizaciones y sus múltiples interacciones institucionales surgen propuestas que proveen herramientas analíticas, como se plantea más adelante, con la posibilidad de apropiarse del conocimiento generado por otros, y donde el investigador posee la libertad para realizar ajustes en función de los desafíos y características propios del objeto de estudio (Montaño, 2007).

1. Aproximación a la relación organización, institución y diseño organizacional.

El propósito de esta sección es presentar una síntesis del tratamiento del sustrato analítico que se desprende de la noción de instituciones, lo cual tiene implicaciones sobre el entendimiento del diseño organizacional del Banco de México y la movilidad de los actores organizacionales para dar respuesta a restricciones ambientales, tanto teórica como empíricamente. El diseño organizacional permite comprender la conformación estructural de las organizaciones y como lo institucional es un elemento de diseño organizacional. Dado que un ambiente institucional nuevo tiende a repercutir en la estructura organizacional e impacta en su rediseño. Entendimiento que se da partir de propuestas teóricas que conciben a las organizaciones como algo más que simples sistemas de actividades diseñados ad-hoc para responder a demandas ambientales, reconociendo asimetrías expresadas en tensiones organizacionales; asimismo suponen su significación dentro de un marco institucional que permite explicar como otros elementos analíticos se insertan en la construcción de configuraciones organizacionales, lo cual no está exento de tensiones complejas.

En la literatura de estudios organizacionales se menciona que las organizaciones no operan de forma aislada dentro de su ambiente, más bien establecen múltiples relaciones dinámicas de doble vía que inciden en el comportamiento de su estructura organizacional. Esto se traduce en un mayor grado de complejidad, tanto del ambiente

interno como externo de las organizaciones, es decir, que interactúan en ambientes caracterizados por la diversidad e irregularidad, complejizando su interacción, incidiendo en el diseño de su estructura y operación; expresado en diversos ámbitos donde opera la organización y que a su vez permean sus actividades, configurando un proceso de adaptación ciertamente complejo. En otras palabras, los cambios contemporáneos del entorno exigen transformaciones o procesos de ajuste a nivel organizacional considerables.

La problemática que representa este hecho, comprender la dinámica del entorno y sus implicaciones organizacionales ha sido objeto de estudio. Dicha problemática se ha analizado desde múltiples perspectivas teóricas y a diferentes niveles de análisis. Los procesos de investigación han evolucionado hasta develar la importancia de múltiples factores que impactan en la forma de visualizar y estudiar a las organizaciones, presentando un escenario cognitivo más diverso y ampliando las opciones para indagar sobre sus configuraciones estructurales.

En este sentido, han surgido aportaciones valiosas desde el enfoque contingente, el cual representa un rompimiento con criterios universales de la actividad organizada, al poner énfasis en la estructura de la organización y contribuir al entendimiento del cambio organizacional; su eje central de explicación es el ambiente organizacional como factor que implica cierto grado de influencia en la configuración organizacional. Se percibe que este enfoque ubica a la organización como un sistema abierto en el cual las variables contextuales y ambientales son un factor que incide en el diseño de las estructuras organizacionales, lo que deriva en una miríada de formas que dan cuenta de la manera en que responden a la demanda de sus exigencias endógenas como exógenas.

La conceptualización de organización es muy variada, pero parece que existe un consenso de que son sistemas colectivos estructurados donde intervienen una serie de elementos o factores organizacionales derivados del fin por la cual fueron creadas, configurando su naturaleza y comportamiento. Según sea el nivel de análisis se derivan

conceptos de organización haciendo énfasis en algún elemento tomado como variable central. Para efectos de este marco referente, se retoma la definición de organización integrada por Hall que la expresa como “una colectividad con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad, con sistemas de comunicaciones y con sistemas de coordinación. Colectividades que existen sobre una base relativamente continúa en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad” (Hall, 1996:33). Y pueden ser clasificadas para su estudio de acuerdo a su naturaleza y comportamiento, tipo de funciones, metas organizacionales, o por sus líneas de autoridad. Una clasificación más compleja tiene que ver con la forma en que se estructuran las organizaciones para atender diversas contingencias que enfrentan (Hall, 1996:42).

De acuerdo al enfoque contingente las organizaciones para responder a las exigencias de su ambiente (re) diseñan su estructura organizacional con la intención de ajustarse a las mismas, esto implica una diferenciación interna. La reflexión general que emerge desde este enfoque sobre el cambio organizacional, es la siguiente: “el cambio es más o menos explícitamente concebido como un proceso de adaptación gradual, factor que puede ser controlado por la organización para responder a presiones internas o externas” (Demer, 2007:1), esto es que las organizaciones cambian deliberadamente con la intención de adaptarse de manera racional. Demer (2007) señala que dentro de ambientes caracterizados por una relativa estabilidad surgen enfoques como el racionalista, que ve a la organización como un instrumento en manos de la gerencia, quien deliberadamente ajusta la estructura y los sistemas de la organización en reacción a presiones internas o externas para mantener su eficiencia. Y el enfoque de adaptación orgánica que ve al cambio como un resultado emergente de procesos regulados, negociados o interpretación de procesos. Pero si la adaptación es concebida como intentada o emergente, es en su mayor parte es concebida como un cambio gradual expansivo y además es internamente manejado (aún si es en reacción a presiones ambientales).

En contraposición a la visión de las organizaciones como herramientas racionales técnicas manejadas por los teóricos de la contingencia, hay otros enfoques que conciben el cambio organizacional como un asunto de selección o imitación, destacando la naturaleza simbólica y social de las organizaciones, que cambian no por la elaboración de respuestas únicas sino por copiar legítimas prácticas gerenciales y adherir normas institucionales. Este enfoque es denominado Nuevo Institucionalismo, que a partir de lo que nombra isomorfismo institucional, establece que las presiones del ambiente conforman estándares normativos, culturales y legales, que tienden a homogenizar a las organizaciones; argumentando que las organizaciones cambian a partir del interés de legitimación y sobrevivencia, imitando prácticas y normas como parte de las restricciones de sus ambientes institucionales (Demer, 2007).

El Nuevo Institucionalismo (ver cuadro 6) se caracteriza por concebir a las organizaciones como sistemas sociales, débilmente acoplados a sus ambientes, generando procesos de cambio altamente institucionalizados; este cambio organizacional es percibido como proceso gradual e incremental producto del campo organizacional,⁵ altamente ceremonial. DiMaggio y Powell se refieren al cambio organizacional como cambios en la estructura formal, cultura organizacional, metas, programas o misión (DiMaggio y Powell, en Demer, 2007). Así, el proceso de institucionalización deriva de la formación de un campo organizacional que consiste en la interacción incrementada entre las organizaciones que lo conforman, aparición de cuerpos reguladores e información compartida, desplegándose tres mecanismos del cambio isomórfico tales como: mimético, coercitivo y normativo.

⁵ Powell y DiMaggio (1999) definen a los campos organizacionales como aquellas organizaciones que, en su conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional, por tanto existen en la medida en que están definidos institucionalmente.

Cuadro 6. Nuevo Institucionalismo.

NEO-INSTITUCIONALISMO	
Modelo general de cambio: ISOMORFISMO Imitación de prácticas legitimadas	
Enfoque: Cambio organizacional como resultado de procesos sociales, tales como coerción, mimetismo, y presiones normativas	
Antecedentes: Sociología	
Organización	Flexible, libremente acoplada (no racional), sistema simbólico
Proceso de cambio	Las organizaciones cambian gradualmente, adoptando nuevas prácticas institucionalizadas y normas en su campo organizacional, para lograr legitimidad
Autores	DiMaggio y Powell (1983); Tolbert y Zucker (1996)

Fuente: Demer, 2007.

Demer (2007) argumenta que aunque el impacto de esta perspectiva es un tanto limitado sus contribuciones han abierto un interés por los procesos de institucionalización como parte de confrontar los enfoques racionales de las organizaciones. Asimismo, en términos generales los enfoques anteriormente descritos ven al cambio como resultado de una relación causal ambiente-organización, esto es, como resultado del proceso de adaptación, pero no observan directamente el proceso “por enfocarse en qué cambios en lugar de cómo ocurren los cambios, desarrollan explicaciones de cambio en términos de antecedentes y consecuencias, en lugar de en términos de secuencias de eventos y actividades” (Demer,2007:40), concibiendo al ambiente como algo dado con atributos tangibles. Sin embargo su planteamiento acerca del cambio organizacional, aunque restringido, es de utilidad como una aproximación al entendimiento de cómo las estructuras de las organizaciones son afectadas por sus ambientes, dando lugar a configuraciones organizacionales.

Una “configuración organizacional” puede entenderse “como una constelación multidimensional de características conceptualmente distintas que comúnmente surgen juntas” (Hinings,1993:1175). Estas pueden ser representadas en tipologías conceptuales o en taxonomías derivadas empíricamente, situadas en múltiples niveles de análisis. Para los teóricos de la perspectiva configuracional la variedad de formas organizacionales es limitada por la tendencia de los atributos que se interrelacionan formando un modelo coherente. De lo que resulta que sólo una parte de la configuración concebida teóricamente es viable y observable empíricamente.

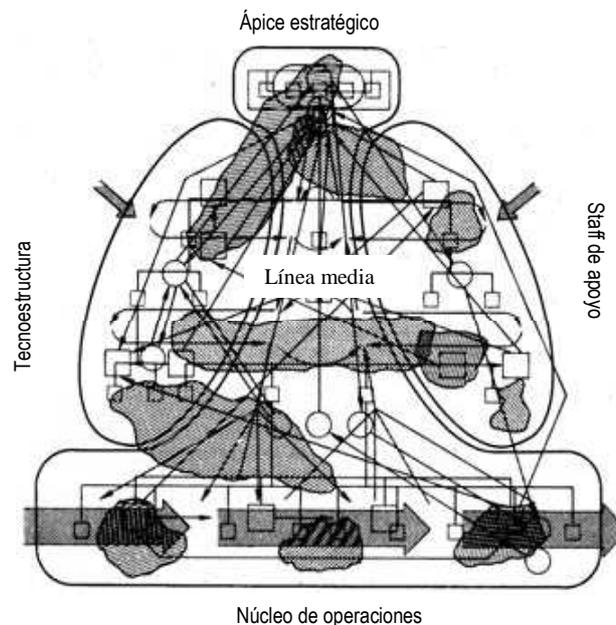
Hinings (1993) señala que el enfoque contingente ha demostrado que los atributos del ambiente, tecnologías y estructuras interactúan recíprocamente para restringir la gama de formas organizacionales viables, estudiadas bajo un sistema conceptual de elementos estructurales, abstracto y limitado, midiendo su relación con otro limitado conjunto de conceptos situacionales abstractos. De esta manera, el enfoque configuracional rompe con el “*mainstream*” de la contingencia, argumentando que este último enfoque es reduccionista, al pretender investigar el comportamiento de una entidad social estudiando sus partes por separado. Concibiendo a las organizaciones como un sistema débilmente acoplado, donde las conexiones entre los atributos se dan de manera lineal, adaptándose al cambio gradual, constante y continuamente, ignorando las formas complejas de interacción y sus relaciones no lineales. Implícitamente asumen que los sistemas bajo observación tienden hacia el equilibrio.

En contraparte, “la investigación configuracional representa una postura holística, afirmando que las partes de una entidad social toman su significado desde el todo y no se pueden entender aisladamente. [...], intentando explicar cómo emerge el orden desde la interacción de esas partes como un todo. Los sistemas sociales son vistos como amalgamas fuertemente acopladas [...] que oscilan entre el equilibrio y desequilibrio por tanto los cambios son episódicos y discontinuos, reconociendo la no linealidad de las conexiones entre los atributos ambientales e internos de la organización” (Hinings,1993:1178). Por tanto, Hinings pone énfasis en que la clasificación dentro del análisis organizacional para intentar comprender la diversidad de organizaciones, debe cumplir con dos principios base para crear éstos sistemas de clasificación. Uno es la coherencia entre los elementos de organización y otro es reconocer la naturaleza holística de fenómenos organizacionales. “Estos principios sugieren que hay una gama limitada de formas de organización y que una comprensión de las partes dentro de una organización puede ser obtenida solamente observando patrones totales” (Hinings,1993:1181).

Es así como se destacan los esfuerzos realizados para desarrollar tipologías, clasificaciones, e incluso taxonomías de las organizaciones que incluyen esquemas relativamente simples hasta esquemas más elaborados. Como la tipología propuesta

por Mintzberg, quien en primera instancia señala que es preciso entender cómo funcionan y se interrelacionan las partes de la organización proponiendo un modelo de estructura que comprende cinco partes fundamentales: el ápice estratégico, línea media, tecnoestructura, staff de apoyo y núcleo de operaciones, a través de las cuales fluyen los procesos de trabajo, de autoridad, de información y decisiones (sobreimpresiones), como se muestra en el esquema 2. Asimismo, pueden recurrir a cinco mecanismos de control para la coordinación como es la adaptación mutua, supervisión directa, normalización de los procesos de trabajo, normalización de los resultados y/o normalización de las habilidades.

Esquema 2. Estructura organizacional y sobreimpresiones.



Fuente: Mintzberg, 1999.

De esta manera “la organización adopta la forma de un conjunto de constelaciones de trabajo, de círculos prácticamente independientes de individuos que intentan tomar decisiones adecuadas a su particular nivel jerárquico” (Mintzberg,1999:81), estas constelaciones oscilan entre el ámbito formal e informal, lo que Weik (en Mintzberg, 1999) denomina débil acoplamiento de la estructura. “... Cada constelación se responsabiliza de una serie de decisiones determinadas dentro de la organización” (Mintzberg, 1999:82). El diseño de estas estructuraciones se basa en medios formales y

semiformales para dividir y coordinar el trabajo a fin de establecer pautas estables de comportamiento. Mintzberg (1999) bajo la noción de congruencia postula que las organizaciones efectivas seleccionan parámetros de diseño que se ajusten a los factores de contingencia, por tanto su configuración puede alcanzar una consistencia interna entre sus parámetros de diseño o configuración estructural, esto es una selección que combina elementos como los que se muestran en el cuadro 7. “A medida que cambian las condiciones, cambian a su vez, [...], las necesidades de la organización, pero un cambio estructural implica inevitablemente la interferencia de las pautas establecidas de comportamiento” (Mintzberg, 1999:98).

Cuadro 7. Elementos de la configuración estructural: parámetros de diseño.

Grupo	Parámetro de diseño	Factores de contingencia
Diseño de puestos	1. Especialización del cargo 2. Formalización del comportamiento 3. Preparación y adoctrinamiento	1.-Edad
Diseño de la superestructura	4. Agrupación de unidades 5. Tamaño de la unidad	2.-Tamaño de la organización
Diseño de los enlaces laterales	6. Sistemas de planificación y control 7. Dispositivos de enlace	3.-Sistema técnico
Diseño del sistema de toma de decisiones	8. Descentralización vertical 9. Descentralización horizontal	4.- Entorno: estabilidad, complejidad, diversidad, hostilidad y relaciones de poder

Fuente: Mintzberg , 1999.

Así, el conjunto de interacciones que se establecen entre los elementos antes señalados da lugar a la formación de configuraciones estructurales o tipologías. A partir de concebir las configuraciones de parámetros estructurales y de contingencia desde un enfoque de sistemas “como gestalts, o conjunto de relaciones estrechamente interdependientes. No existe ninguna variable dependiente ni independiente en el sistema, sino que todas ellas son interdependientes” (Mintzberg, 1999: 346).

Mintzberg (1999) distingue cinco tipos de estructuras, como se muestran en el cuadro 8: 1) simple, organizaciones pequeñas que operan en ambientes dinámicos con tecnología básica, poca influencia externa, poca formalización de comportamientos; 2) burocracia maquinal, organizaciones grandes con sistemas técnicos no automatizados,

formalización del comportamiento, procesos de trabajo altamente estandarizado, entorno simple y estable, contiene controles externos en la organización, configuración inflexible; 3) burocracia profesional, organizaciones grandes con sistemas técnicos no reguladores carentes de sofisticación, trabajo estandarizado mediante capacitación del personal, el entorno es complejo y estable; 4) forma divisional, gran corporación con mercados diversificados, normalización de los resultados; y 5) adhocracia, es la forma más compleja y estandarizada con alta flexibilidad, escasa formalización, alto grado de especialización horizontal, operan en entornos complejos y dinámicos, en esta estructura se identifican dos tipos de adhocracia la operativa y la administrativa.

Cuadro 8. Configuraciones estructurales.

Configuración estructural	Principal mecanismo de coordinación	Parte fundamental de la organización	Tipo de descentralización
Estructura simple	Supervisión directa	Ápice estratégico	Centralización vertical y horizontal
Burocracia maquinal	Normalización de procesos de trabajo	Tecnoestructura	Descentralización horizontal limitada
Burocracia profesional	Normalización de habilidades	Núcleo de operación	Descentralización vertical y horizontal
Forma divisional	Normalización de resultados (out puts)	Línea media	Descentralización vertical limitada
Adhocracia	Adaptación mutua	Staff de apoyo	Descentralización selectiva

Fuente: Mintzberg, 1999.

Lo expuesto hasta el momento en este marco de referencia sugiere como punto de partida el análisis de la dimensión racionalizada de la organización, esto es, comprender los esquemas de procesos dinámicos en la producción de reglas formales que definen roles, funciones, delegación de decisiones, modos de coordinación y control, y flujos de dependencia funcional. Sin embargo, a su vez es imprescindible el reconocimiento de un análisis que retome el marco institucional para el entendimiento de la dinámica de las coherencias internas de las organizaciones, su diseño e interacciones que establece con sus ambientes. Esto supone desmontar los atravesamientos institucionales, para vislumbrar sus implicaciones sobre el diseño organizacional, y su respuesta a restricciones ambientales, expresadas en una multiplicidad de contradicciones y tensiones, conflictos organizacionales y lógicas de acción, que difícilmente podrían ser entendidos desde la perspectiva de una única

disciplina o desde un enfoque meramente funcional. De esta manera un enfoque institucional permite una línea de análisis para un estudio integral de las organizaciones, trastocando diversos niveles de análisis, organización, estructura e instituciones. Esto va más allá de concebir a las organizaciones como un sistema de actividades diseñado ad-hoc para responder a demandas ambientales.

Lo anterior permite retomar el planteamiento de Schvarstein (1998) sobre el diseño *de* organizaciones, distinguiéndolo del diseño *en* las organizaciones. El primero refiere a una resolución de las estructuras, procesos, sistemas, normas y políticas que soportan el logro de los propósitos de la organización en su conjunto; y el segundo a cuestiones sociodinámicas que emergen dentro de los procesos de implementación de los diseños. Su propuesta metodológica de diseño, soportada sobre un enfoque interdisciplinario del análisis organizacional, aspectos técnicos y sociales, reconoce la emergencia de tensiones y paradojas, dado que concibe al diseño como un producto dinámico. Señalando que la construcción de un diagnóstico, implica una serie de interacciones dentro de un contexto de significación. Dando lugar a relaciones dialógicas⁶, simultáneamente complementarias y antagónicas (Schvarstein, 1998).

Otro aspecto clave para entender el diseño tiene que ver con la coexistencia de múltiples racionalidades⁷ dentro de la organización, que se manifiestan en la toma de decisión. En el plano semántico estas racionalidades pueden ser dominantes constituyendo isotopías que permean la lectura de la organización. De esta manera se percibe que dentro de una estructura organizacional formal fluyen interacciones delimitadas por elementos organizacionales explícitos e implícitos dentro de un rango de frecuencias que oscilan entre los polos extremos de las tensiones. Manifestando situaciones de estabilidad o inestabilidad, según sea el proceso de ajuste para encontrar un equilibrio coherente. Esto también depende del grado de gobernabilidad sobre las variables controlables y no controlables dentro de una situación dada. Es en este punto donde las instituciones tienen relevancia para el análisis de las tensiones o

⁶ Las relaciones dialógicas resultan de la unión simbiótica de dos lógicas de sentido contrario (Morin, en Schvarstein 1998)

⁷ Ideológica, política, social, económica, afectiva, tecnológica, estructural, normativa, ambiental, tradicional, hedónicas.

contradicciones (Schvarstein, 1998). Schvarstein parte de dos marcos teóricos para un análisis sistémico, el análisis institucional y el organizacional.

En el marco del análisis institucional (AI) Schvarstein retoma del institucionalismo francés la noción de institución, caracterizada como sigue:

Institución: Nivel de la realidad social que define cuanto está establecido. Producto de la institucionalización surgida de la confrontación entre lo instituido y lo instituyente. Regulaciones lógicas que regulan las actividades humanas. Cuerpos normativos jurídicos-culturales compuestos de ideas, valores, creencias, leyes, que determinan las formas de intercambio social [...] (Schvarstein, 1998:292).

En esta perspectiva las organizaciones son el producto de estos múltiples atravesamientos institucionales y los modelos hegemónicos que se manifiestan son determinantes de lo instituido en la sociedad (Schvarstein,1998:293). El grado en que se articulan esas dos dimensiones, “coeficiente de transversalidad”, se expresa en dos espacios, una como organizaciones objeto y otra como organizaciones sujeto. Las implicaciones son distintas dentro de sus coherencia internas, en las primeras el orden social externo se reproduce acríticamente, y en las segundas existe un grado de negación de dicho orden a partir de lo que construyen su propio orden interno. (Schvarstein,1998). En este sentido, el AI estudia dentro de las organizaciones el proceso de los atravesamientos institucionales. Con la “intención de hacer manifiesto lo latente, un movimiento en el sentido del desvelamiento de aquello que la ideología oculta” (Schvarstein,1998:296), criticando de manera implícita y/o explícita el orden social instituido.

Por otra parte, el análisis organizacional (AO) refiere “al dominio de intervenciones en las organizaciones sociales que realizan el análisis sistemático de sus contradicciones con el propósito de favorecer el logro de la eficiencia” (Schvarstein,1998:299). La eficacia en este punto resulta ser un producto emergente del proceso de la resolución dialéctica de las contradicciones por parte de los partidarios, en la consecución de lo deseable. Aquí propone considerar tres elementos: sistema objeto (organización y partes componentes), operador (analista interventor), y la relación que se establece entre ambos. De acuerdo a Schvarstein, el AO se constituye en una descripción

operacional, para identificar el comportamiento de una organización, y el AI constituye en una descripción teleológica, para comprender el contexto social más amplio donde opera la organización. Así, “el AO requiere del AI, ya que una descripción que sea solamente operacional y autopoietica, es decir que explique la producción de la propia organización, tiende a producir un sistema aislado del contexto social donde opera” (Schvarstein;1998:321). Esto requiere el entendimiento de los atravesamientos institucionales y la horizontalidad del acontecer organizacional. De manera sintética el cuadro 9 muestra las tensiones en las cuales estos dos ámbitos fluctúan, donde según Schvarstein es posible establecer relaciones de complementariedad y antagonismo, dentro de un análisis sistemático.

Cuadro 9. Tensiones del análisis institucional y el análisis organizacional.

Parámetro	AI →	Perfil	← AO
Categoría lógica	abstracción		Materialización
Énfasis en lo	Ideal		Posible
Momento de la dialéctica	Particularidad, singularidad		Universalidad
	Instituyente		Instituido
	Crítica		Afirmación
	Análisis		Intervención
Temporalidad del análisis	Sincrónica		Diacrónica
Trabajo con lo	Latente		Manifiesto
	Inconsciente		Consciente
Interés por el	Actor		Personaje
Intervención	Equipo interventor		Colectivo-cliente
Ética	Sujeto		Organización
Objeto de la intervención	Salud del sujeto		Eficacia de la organización
Criterio de evaluación	Adaptación activa a la realidad de los sujetos		Adaptación activa a la realidad de la organización
Campo	Institución		Organización

Fuente: Schvarstein, 1998.

Hasta aquí se ha podido comprender que el diseño de las organizaciones son definidas a partir de las tensiones que emergen de las interacciones de la organización con su ambiente, perfilando su coherencia interna, no todas las organizaciones son iguales pero esto permite esquematizar sus interacciones dentro de parámetros opuestos o grados de frecuencias, que reflejan el “feedback” organizacional.

Otra perspectiva sobre organizaciones y su diseño es propuesta por Pfeffer y Salancik (1977) denominada “Modelo de coaliciones”, el cual asume que las organizaciones son vulnerables a presiones de un ambiente externo, por lo que deben ser diseñadas de manera que incrementen su grado de acción a esas presiones. Implica un balance entre la necesidad de adaptación, que requiere menos institucionalización, y la necesidad de acción, que requiere institucionalización substancial. Su propuesta se desarrolla a partir de la crítica al modelo racional y al enfoque contingente, “ambos enfoques universal y de contingencias suponen que los diseños son planeados, que existe el criterio por el cual buenos diseños pueden ser distinguidos de malos diseños en términos de cómo operan las estructuras, y que los diseños que logran esos criterios contribuye al desempeño organizacional” (Pfeffer y Salancik,1977:17). Asimismo, argumentan que asumen el diseño organizacional basado en supuestos teóricos que no reconocen asimetrías, como se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10. Supuestos: Modelo racional y enfoque contingente vs modelo de coaliciones.

Modelo racional y enfoque contingente	Modelo de coaliciones
Organización concebida como estructuras funcionales	Organización concebida como un sistema de interacciones de múltiples interés de coalición.
Sin ambigüedad.	Se reconoce un alto grado de ambigüedad.
Información perfecta sobre las contingencias (tamaño, tecnología, incertidumbre y otros factores).	Información imperfecta (sujeta a interpretaciones).
Contingencias, vistas racionalmente planeadas.	Incertidumbre acerca de las conexiones entre acciones y consecuencias.
Organizaciones están conectadas altamente a sus ambientes.	Organización desacoplada interna y externamente.
Diseño racional planeado.	Diseño difícilmente asumido racionalmente.
Eficiencia organizacional depende del mayor grado de adaptación.	La eficiencia organizacional debe considerar, la naturaleza social de la organización y los conflictos de interés

Fuente: elaboración con base en Pfeffer y Salancik, 1977.

El modelo de coaliciones sostiene que la información es limitada y sirve para justificar decisiones o posiciones ya tomadas; metas, preferencias y criterios de efectividad; las organizaciones están débilmente conectadas a sus ambientes sociales; la racionalidad de varios diseños y decisiones son deducidas a posteriori; las organizaciones son coaliciones de intereses; los diseños de organización frecuentemente no son planeados

y básicamente responden al combate entre los intereses de control sobre la organización; y los diseños de la organización son, en parte, ceremoniales (Pfeffer y Salancik, 1977). El diseño organizacional se percibe como un proceso de contradicciones y dilemas que deben ser consideradas:

- Dilema 1 Contradicción entre aprender qué hacer y ejecutar las decisiones y políticas.
- Dilema 2 Necesidad de las organizaciones de responder a demandas y restricciones, y al mismo tiempo preservar la habilidad de adaptarse a cambios en restricciones e interdependencias.
- Dilema 3 Factibilidad o conveniencia del diseño organizacional por sí mismo.

Esta perspectiva sugiere que el diseño de las organizaciones no puede ser planeado racionalmente, dado que en ellas coexisten coaliciones de interés que se confrontan, añadiendo que la interdependencia ambiental crea restricciones y contingencias para la organización. En estas condiciones se efectúan mecanismos de control institucionalizado que emergen simultáneamente para dar salida al proceso de cambio organizacional. Un aspecto que se destaca es la información y su distribución, donde se contraponen la secrecía como una práctica para institucionalizar el control, mantener el poder y permitir que la organización opere con un alto grado de discrecionalidad. Produciendo una confrontación de interés entre grupos que integran una organización. Es una resistencia organizacional que por un lado permite el control organizacional, pero por otro genera conflictos “por estas razones, la información ampliamente compartida es importante en el diseño de las organizaciones que es, de hecho, sensible y adaptable a cambios ambientales e interdependencias de recursos” (Pfeffer y Salancik, 1977:24).

La formulación de respuestas a las demandas conflictivas puede ser a través de la diferenciación y la diversificación, para modificar las interdependencias de modo que sean manejables y responder a intereses específicos. La primera respuesta refiere a desarrollar nuevas actividades que hacen a la organización dependiente de nuevas fuentes de suministro y nuevos mercados, reduce la dependencia organizacional sobre un sólo elemento ambiental. Dando respuesta a la diversidad de múltiples conflictos de

interés. La diversificación refiere a la necesidad de crear una estructura internamente diferenciada, estructuras débilmente conectadas para confrontar variados intereses. Cuando las demandas no están altamente interconectadas entre sí, es posible satisfacer demandas conflictivas estableciendo subunidades para enfrentar cada interés (Pfeffer y Salancik, 1977).

Esto supone una solución estructural: “una organización diferenciada de subunidades débilmente acopladas, cada una de las cuales trata con intereses ambientales específicos y cada una es solo mínimamente interdependiente con el resto de la organización” (Pfeffer y Salancik, 1977:28). En este planteamiento se argumenta que el diseño de organizaciones diversificadas y diferenciadas hace posible cooptar y manejar interdependencias conflictivas, y la información ampliamente distribuida previene la institucionalización del poder e incrementan la adaptabilidad de la organización. Sin embargo, otros teóricos y estudiosos de la organización, como se argumenta en el planteamiento del nuevo institucionalismo, vislumbran que el diseño de la organización muchas veces sólo refleja una adaptación ritualizada, lo que implica un proceso distinto a un proceso de capacidad de adaptación que dé respuesta a demandas, modificando su estructura, punto que se retoma en la siguiente sección.

El marco institucional dota de un espacio analítico amplio, y plantea un reto, para el estudio de la dinámica organizacional, por el grado de complejidad que supone desmontar los atravesamientos institucionales, como instrumento analítico para develar comportamientos subyacentes trastocando diversos niveles de análisis, que involucra incorporar elementos que emergen de la relación organización-institución-ambiente organizacional. En síntesis se pretendió dar cuenta de la complejidad que implica el sustrato que se despliega de la noción de institución como parte del estudio organizacional. Aunque este acercamiento en términos teóricos de la relación-institución no fue exhaustivo se reconoce la existencia de una gama amplia y diversa de elementos metodológicos con que abordar el análisis de las organizaciones. Por lo que las aportaciones de diferentes enfoques es sustancial para el entendimiento del fenómeno organizacional que aquí se presenta, permitiendo analizar y describir en

primera instancia el diseño organizacional del Banco de México de manera general, y posteriormente situar y describir la unidad objeto de estudio.

2. Nuevo Institucionalismo

La argumentación teórica del Nuevo Institucionalismo aporta elementos analíticos en tres sentidos: 1) las instituciones cobran vida a través de organizaciones, 2) las organizaciones pueden ser comprendidas como instituciones en sí mismas, y 3) las instituciones restringen la dinámica interior de las organizaciones, conjunto de comportamientos organizacionales (Scott,1994; Montañó, 2005; y De la Rosa,2002). Es este último sentido el que se retoma en esta tesis.

El Nuevo Institucionalismo como vertiente teórica dentro de los estudios organizacionales, que entre otros elementos, pone énfasis en las instituciones y los procesos de institucionalización como parte central para el estudio de las organizaciones. “Representa un conjunto heterogéneo de enfoques que versan sobre las diversas relaciones entre institución y organización [...], y cuyo sustento se encuentra en nociones como individuo, actor, roles, identidades, comportamientos, reglas, regulación, construcción/constitución, ambientes, estructuras, racionalidad (limitada), costos, transacciones, entre las más destacadas” (De la Rosa,2002:28). Esta perspectiva contemporánea se ha desarrollado a través de diversos enfoques analíticos que redescubren las instituciones como parte central de la realidad social, surgen a finales de los años setenta, mostrando en términos teóricos como empíricos la capacidad explicativa que las instituciones pueden tener para aproximarse a la realidad. (Romero,1999).

La incorporación de la dimensión institucional en el estudio de las organizaciones adquiere otro matiz de análisis. Las organizaciones más que un conjunto de actividades o procesos de trabajo formalmente definidas, se perciben como una estructura donde fluye una trama compleja de interacciones e interrelaciones institucionalizadas, tanto al interior como con su ambiente. Plantea una veta de conocimiento para el estudio en sí de las organizaciones, diagnóstico y diseño organizacional.

El planteamiento de Goodin (2003) señala que el estudio de las instituciones toma distinto énfasis de acuerdo a los aportes de cada una de las disciplinas en el ámbito de la ciencia social, contribuyendo a una visión más amplia de cómo las instituciones inciden en la vida social organizada. Es así, como dentro de diversos enfoques del análisis del diseño institucional emerge el Nuevo Institucionalismo, el cuadro 11 presenta una síntesis de las vertientes del institucionalismo a partir del “nuevo enfoque” en cada una de las disciplinas, caracterizadas por Goodin (2003).

El enfoque histórico del institucionalismo se basa en el supuesto central de que el pasado o conciencia colectiva modela la interacción de los individuos, en el presente y futuro, ajustados “[...] a una estructura narrativa mayor, o bien hacia la construcción histórica de la conciencia colectiva, o hacia la organización como movilización y fosilización de las tendencias” (Goodin,2003:16). Su interés se centra en la historia particular que rodea a determinadas instituciones en una coyuntura específica (Goodin,2003,17). Es decir, pone énfasis en los ajustes que se dan en la vida social dentro de estructuras narrativas particulares en una coyuntura histórica específica.

Cuadro 11. Enfoques de nuevo institucionalismo.

Rasgo distintivo	Histórico	Sociológico	Económico	Ciencia política
Idea principal	Narración sobre el funcionamiento de las estructuras sociales.	Estructuración y dominación de las acciones individuales y grupales por determinadas estructuras sociales.	El funcionamiento real del libre mercado dentro de la economía neoclásica exige y presupone una estructura institucional.	Encontrar un equilibrio entre los modelos de economía neoclásica y de políticas de elección pública.
Variable	Tiempo	Colectivo	Elección individual	Poder
Instituciones	Historia social	Formas en las cuales se subsume y subordina a los individuos.	Restricciones e incentivos económicos.	Capacidad de ejercer el poder institucionalizado.
Estudio	Forma en la que el pasado modela el presente y el futuro (coyuntura histórica específica)	Cómo las estructuras colectivas afecta la conducta individual, preferencias y posibilidades.	Instituciones y mecanismos que crean y controlan la vida económica.	Causas y consecuencias de las luchas de poder político.

Fuente: Elaboración propia con base en Goodin, 2003.

En la sociología el Nuevo Institucionalismo se centra en elementos analíticos como la acción individual “[...] enraizada dentro del contexto de las organizaciones e instituciones colectivas” (Goodin,2003:19), con énfasis en cómo se modela la conducta

individual, preferencias y posibilidades, a partir de la pertenencia a grupos sociales. En la economía también surge un enfoque institucional que “[...] consiste en mostrar las diversas maneras en que el funcionamiento real del libre mercado dentro de la economía neoclásica exige y presupone una estructura institucional previa [...], las instituciones reducen los costos de transacción y facilitan, así los intercambios” (Goodin,2003:23). Implica que las elecciones individuales se realizan dentro de un marco de instituciones económicas, restricciones e incentivos.

El enfoque institucional en la ciencia política responde a encontrar un equilibrio entre modelos económicos y de políticas de elección pública. Suponiendo que las instituciones están basadas en el comportamiento racional de actores políticos en función de intereses particulares de maximización de beneficios y reducción de costos. Retoma el rol del Estado como agencia productora de leyes y de grupos económicos. Hace énfasis en el poder, entendido como “la capacidad de una persona o grupo para controlar la acciones y elecciones de los demás, para lograr los resultados deseados independientemente de las acciones o elecciones de ninguna otra persona” (Goodin,2003:31).

Estas perspectivas institucionales se complementan en la medida que se reconoce a la estructura como variable explicativa que modelan los resultados sociales; y la agencia que supone una interpretación de las maneras en que los agentes actúan e interactúan dentro de contextos socialmente restringidos, da lugar a patrones organizados de conducta socialmente prescritas, soportadas en la construcción de una conciencia social y distribución de poder. “La acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto y modelada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social” (Goodin,2003:36).

Por tanto, Goodin entiende como institución social un patrón de conducta recurrente, valioso y estable; que permea una gama de actividades sociales en diferentes esferas⁸. Señala que el institucionalismo ha sido caracterizado como un proceso social a través

⁸ Familia, educación, economía, política, cultural entre otras.

del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad. Las instituciones pueden emerger en el transcurso del tiempo por accidente; por evolución mediante mecanismos de selección competitivos que determinan la sobrevivencia de las instituciones que se adaptan mejor a sus ambientes; o por intervención intencional deliberada por parte de grupos organizados. Estos elementos tienen implicación en el diseño institucional (Goodin,2003). El diseño “se refiere a la justa correspondencia del objeto diseñado con su entorno” (Goodin,2003:56), coherencia en ambos sentidos, interno y externo.

2.1. Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)

En el enfoque económico “[...] el nuevo institucionalismo ha nacido como reacción a los excesos provenientes de la economía neoclásica que modela el comportamiento económico a partir de la idea de la elección racional de los actores, imaginando una racionalidad sin restricciones y sin costos de transacción (Romero;1999:10). Parte del supuesto de que el comportamiento económico se modela a partir de la elección racional de los actores, construyendo instituciones (exclusivamente económicas) que determinan el desempeño de la economía. “El nuevo institucionalismo económico concierne al desarrollo de reglas y sistemas de gobierno para regular o gestionar los intercambios económicos [...] enfocándose en el nivel de firma –estructura- [...]” (Scott,1995:25). Dentro de este enfoque se analiza, particularmente los sistemas reguladores que dirigen los intercambios económicos. Aunque existe el caso de North que pasa de una visión racional a otra que reconoce la importancia central de las instituciones y el rol que juegan las organizaciones en el mantenimiento de las mismas.

2.2 Nuevo Institucionalismo Político (NIP)

Dentro del NIP se argumenta que la elección racional puede ser una herramienta útil para explicar el comportamiento no sólo de la política sino de otros ámbitos. Este enfoque político enfatiza a las instituciones como sistemas de reglas políticas que emergen de una construcción racional establecida estratégicamente para defender intereses en la arena política, dando lugar a estructuras formales, reglas y

procedimientos que estructuran la conducta de los individuos (Scott,1995). De acuerdo a de la Rosa (2002) el NIS se cuestiona sobre qué es lo que regula la conformación de las estructuras organizacionales, mientras el NIP se pregunta qué es lo que regula el comportamiento de los individuos en un ámbito organizacional, señalando que, el reto del NIP radica en entender la transformación de las instituciones políticas en tanto formas de organización caracterizadas por la ambigüedad organizativa ya que “la transformación institucional no es dictada enteramente por las condiciones exógenas ni controlable precisamente mediante acciones intencionales. En su mayor parte, las instituciones evolucionan por una serie de procedimientos relativamente mundanos, sensible a mecanismos de control parcialmente difusos.” (March y Olsen, 1997: 267 en De la Rosa, 2002). Se analiza el papel de las instituciones en la vida política, sus rasgos distintivos y sus efectos en el comportamiento individual.

2.3. Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS)

El Nuevo Institucionalismo Sociológico aplicado al análisis organizacional, enfatiza las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas que a la vez limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar, y privilegian algunos grupos cuyos intereses son asegurados por las sanciones y recompensas prevaletentes (DiMaggio y Powell,1999a:45). En el enfoque sociológico lo que interesa es que se pueda identificar el comportamiento normativamente apropiado en lugar de calcular los beneficios esperados de opciones alternativas. Los actores organizacionales son seguidores de reglas más que maximizadores racionales. Las instituciones son vistas como reglas culturales incrementalmente racionalizadas a través de la acción (Scott,1995). Enfatiza la importancia de procesos culturales y cómo la acción organizacional puede estar guiada por la necesidad de adquirir legitimidad dentro de ambientes altamente institucionalizados.

2.4. Institución y cambio institucional

La noción de institución toma un significado distinto en cada uno de los enfoques institucionalistas, no obstante se destaca su carácter de regla, regulativa, normativa y/o cognitiva, que restringe el comportamiento de los individuos organizacionales. Los nuevos institucionalistas con enfoque económico, político y sociológico en general consideran a las instituciones como producto de la acción humana. Para los dos primeros se trata de un resultado de acciones intencionales realizadas por individuos racionales orientados instrumentalmente. Mientras que dentro de un enfoque más sociológico, cercano a la teoría de las organizaciones, presentan una visión distinta, no se trata necesariamente del producto de un diseño deliberado. Esta última corriente considera las instituciones como patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción (Romero en DiMaggio y Powell, 1999a). Patrones sociales que encuentran una de sus expresiones en la formación de organizaciones, “se puede decir que los nuevos institucionalismos coinciden en la idea de que las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo (Romero, 1999:22).

Por tanto, se argumenta que existe una divergencia en torno a la noción de institución en estas tres vertientes, en el NIP se entienden como marcos reguladores y prescripciones de actuación, elección racional sobre las acciones requeridas, prohibidas o permitidas. En el NIE la definen como estructuras de gobierno, acuerdos sociales ajustados para minimizar costes de transacción, donde los actores construyen las instituciones para alcanzar los resultados que desean, bajo elecciones limitadas que restringen el comportamiento individual. Sin embargo, en el NIS se conciben como resultado de la actividad humana, aunque no como un producto de un diseño deliberado, que no sólo limitan las opciones de comportamiento, sino que establecen criterios a través de los cuales los individuos descubren preferencias sobre las alternativas, considerando que los individuos no eligen libremente entre instituciones, costumbres, normas sociales y procedimientos legales, dado que la elección no se puede entender fuera de los marcos culturales e históricos donde están inmersos. Las

instituciones, son convenciones que toman un estatus con carácter de norma en el pensamiento y acción social (DiMaggio y Powell, 1999a).

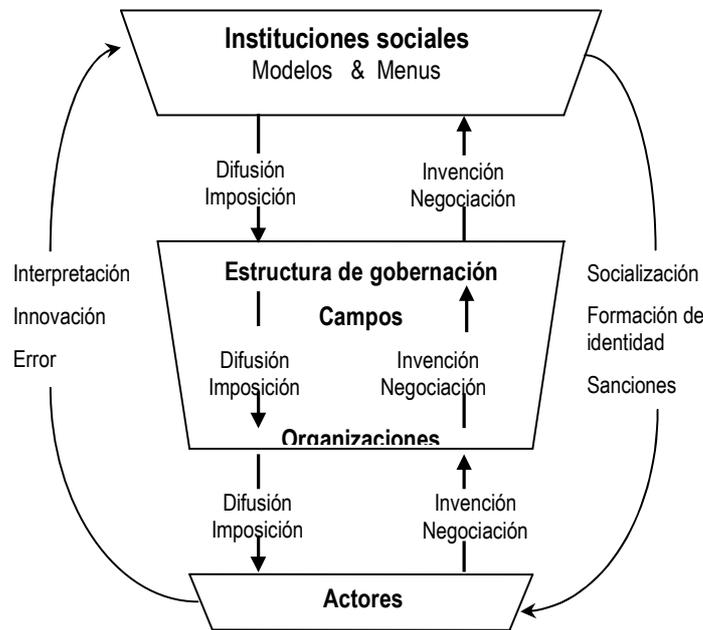
Una definición alternativa la proporciona Scott (1994), para quien las instituciones son normas culturales que proporcionan recursos y valores compartidos a las entidades y actividades particulares integrándolas en grandes proyectos. Sistemas simbólicos, formas de ordenar la realidad y de proporcionar una experiencia en el pasado y en el tiempo. “Las instituciones están compuestas por tres elementos que son los sistemas de significados y modelos de comportamiento que contienen elementos simbólicos, reglas normativas, reforzados por procesos reguladores” (Scott, 1994:59). Se conciben como patrones de comportamiento que sirven al individuo para dirigir sus actividades, las cuales son infundidas de valor por elementos simbólicos, que pueden ser representativos, constitutivos y normativos, y reforzados por procesos reguladores de tipo formal e informal, como las sanciones y los castigos. Los elementos representativos son suposiciones de cómo los conocimientos son construidos y validados, creencias que a veces carecen de soporte empírico, símbolos, modos de razonar, entendimientos compartidos. Los constitutivos definen la naturaleza de los actores y su capacidad de acción y están formados por los intereses, derechos y capacidades construidas a partir de normas institucionales. Y los normativos son concepciones de las acciones apropiadas, es decir normas, rutinas, prescripciones y expectativas que se derivan del proceso de socialización (Scott, 1994).

Por otra parte, Scott (1995) señala que la construcción de nuevas instituciones y la transmisión o difusión de las ya existentes, puede verse como un proceso, caracterizado por dos perspectivas diferentes. Por una parte esta, el punto de vista que da énfasis a la creación de instituciones que tienden a emerger de abajo hacia arriba (*Bottom-up*). Considerando este proceso como la integración de un diseño racional, como es el caso del NIE, donde los actores intentan planear la estructura de gobernación para mejorar la eficacia y reducir costos de transacción. Por otra lado, en una vista sociológica se da énfasis a los procesos medioambientales donde la formación de instituciones se da de arriba hacia abajo (*top-down*), emanados de modelos existentes a nivel social y del

campo organizacional. Modelos culturales o estructurales que existen fuera de la estructura focal -campo u organización- son adoptados por actores locales. Esta perspectiva contribuye a responder dos fenómenos ampliamente observados: el número bastante limitado de formas organizacionales encontradas en cualquier campo dado y la disparidad entre la estructura oficial formal y los modelos reales de trabajo e interacción. Si los sistemas de organizaciones fueran diseñados principalmente por actores dentro de los sistemas para ajustar las tareas requeridas de desempeño y modelos de interacción, se esperaría ver más variación entre las organizaciones y una conexión más estrecha entre reglas formales y conductas reales.

Estos dos flujos direccionales que conectan a los actores, organizaciones, campos y formas sociales, Scott (1995) los representa en un modelo de estratificación de formas institucionales y flujos (ver esquema 3). Las instituciones sociales proporcionan un contexto dentro del cual el campo institucional más específico y formas existentes, moldea agentes y ambientes. El campo organizacional opera a niveles intermedios, proporciona estructuras institucionales dentro de las cuales organizaciones específicas operan. Y las organizaciones proporcionan contextos institucionales en él que se localizan actores particulares y toman acción. Los modelos generalizados -creencias, normas, menús, y guiones- fluyen hacia abajo a través de varios niveles, por medio de la socialización, construcción social y sanciones. Estos modelos se adoptan y se reproducen, pero también son modificados y reconstruidos, por interpretaciones e invenciones de actores subordinados: individuos, organizaciones y campo.

Esquema 3. Proceso en la creación y difusión institucional.



Fuente: Scott, 1995.

Aquéllos que favorecen el enfoque top-down señalan que los individuos en diferentes situaciones tienden a seleccionar la misma estructura organizacional o estrategias, sugiriendo que ellos no las inventan sólo retoman modelos existentes. El énfasis distintivo es que el concepto de cultura corporativa parece ser una relativamente reciente invención promulgada ampliamente por las autoridades directivas. Los mitos particulares y rituales pueden ser distintivos de una organización a otra, lo que es compartido es la creencia de que la organización moderna debe exhibir tales elementos. Hay evidencia considerable de la existencia de sistemas de reglas culturales y modelos, que exhiben uniformidad en las formas organizacionales que operan dentro de las mismas situaciones en el campo social (Scott, 1995).

Las organizaciones que desarrollan su actividad en un determinado campo organizacional tienen que hacer frente a los elementos institucionales de su entorno, puesto que las instituciones imponen una serie de restricciones, modelando las estructuras organizacionales, por medio de modelar comportamientos, elementos simbólicos y proceso reguladores. A su vez, los actores se ven afectados por estos

elementos a través del proceso de socialización que sufren en las organizaciones a las que pertenecen y en el que forman sus propias identidades como integrantes de la organización, considerando la estructura de sanciones asignadas a determinados comportamientos. Los actores interpretarán los tres elementos institucionales dando lugar a un continuum institucional al influir en el propio marco que les proporcionan las instituciones.

De esta manera, se percibe que las organizaciones establecen deliberadamente sus objetivos, y en la búsqueda para lograrlos en ambientes de incertidumbre alteran incrementalmente la estructura institucional. Esto consiste en un proceso de ajustes marginales continuos, de carácter deliberado, “en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva” (North,2006:17). Las normas formales pueden cambiar de un momento a otro “como resultado de decisiones políticas [...], las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conductas son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas” (North, 2006:17). Asimismo, North (2006) argumenta que, la dirección de este cambio está conformada o definida por la interacción entre organizaciones e instituciones. El marco institucional determina los incentivos y oportunidades existentes en una sociedad y corresponde a las organizaciones aprovecharlas o desecharlas y, conforme evolucionan las organizaciones, se modifican las instituciones y el marco institucional. A esto añade el proceso de realimentación por medio del cual los individuos perciben y reaccionan a los cambios que se dan en el conjunto de incentivos y oportunidades (North,2006:19).

En este sentido, las instituciones⁹, limitaciones institucionales formales e informales, juegan un papel clave para entender como las organizaciones han evolucionado a través del tiempo y esto se expresa en sus marcos normativos, y por ende dependen de él en cuanto a la redituabilidad de las actividades que emprenden. De acuerdo a North, las instituciones estructuran la interacción humana con el fin de reducir la

⁹ Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North,2006:13).

incertidumbre, produciendo cambios marginales o incrementales en el conjunto de reglas formales e informales. De esta manera, el cambio institucional se concibe como resultado de la interacción entre instituciones y organizaciones, que operan dentro de un marco de incentivos y restricciones constituidos institucionalmente en distintos niveles, bajo el cual se norma el comportamiento de la organización y los actores que toman decisiones.

3. Ambiente institucional, estructura organizacional, isomorfismo y mito racionalizado

El análisis organizacional dentro del nuevo institucionalismo subyacente del enfoque sociológico, comparte la idea de que factores del ambiente institucional, reglas, rutinas, mitos y creencias, tienen incidencia en el comportamiento y estructura de las organizaciones, por lo que en gran medida dichos factores se ven como generadores potenciales de pautas de comportamiento socialmente aceptadas que propician en las organizaciones una tendencia a la uniformidad y estabilidad.

3.1 Ambiente institucional

El ambiente institucional hace referencia al nivel en que operan las organizaciones, promoviendo ajustes regulativos a los que deben ceñirse, esto es, se vinculan y son afectadas por sistemas más amplios de relaciones. “Estos sistemas, [...] se integran cada vez más a niveles más extensos, de manera que las organizaciones locales se unen en jerarquías no locales y verticales, así como en sistemas horizontales en el nivel de comunidad a los que se ha prestado atención” (Scott y Meyer, 1999:154). Este ambiente se caracteriza por reglas y requisitos a los que se deben ajustar las organizaciones si desean recibir apoyo y legitimidad. Los requisitos pueden tener origen en agencias reglamentarias autorizadas por el Estado, asociaciones profesionales o comerciales, o en sistemas de creencias generalizados que determinan cómo se deben comportar tipos específicos de organizaciones, cualquiera que sea la fuente, las organizaciones se ven favorecidas cuando se ajustan a las reglas o creencias. El

ambiente institucional se diferencia del técnico en tanto que este último enfatiza la producción e intercambio de bienes y servicios en un mercado (competitivo) donde a las organizaciones se les recompensa por sus esfuerzos de control y coordinación efectivo de sus sistemas de producción y procesos técnicos (Scott y Meyer,1999:170).

Oliver (1997) caracteriza cada uno de los ambientes, técnico e institucional (ver cuadro 12), aunque con lógicas diferentes coexisten dentro del ambiente organizacional, generan interdependencias, expresan diferentes objetivos y medios para lógralos, donde las organizaciones se ven influidas por ambos, en diferentes grados, según sea su naturaleza. Ambos ambientes, originan formas organizacionales racionales, asociadas con una concepción diferente de racionalidad. En los primeros, la racionalidad incorpora preceptos para igualar medios y fines de maneras eficaces para producir resultados previsibles. Los segundos adoptan una racionalidad que refiere a una explicación que vuelve comprensibles y aceptables las acciones pasadas y hace a la organización responsable de ellas (Scott y Meyer,1999:172).

Cuadro 12. Ambiente Institucional vs Ambiente Técnico.

Dimensiones relevantes	Ambiente Institucional	Ambiente Técnico
Contexto ambiental	Político y legal	Mercado
Factor clave de demanda	Legitimidad	Recursos
Tipo de presión	Coercitiva, mimética y normativa	Competencia
Constituyentes clave	Agencias de Estado y asociaciones profesionales	Fuentes de factores de producción escasos
Mecanismos de control externo	Reglas, regulaciones, inspecciones	Dependencias de intercambio críticas
Factor de éxito organizacional	Conformidad con reglas y normas institucionales	Adquisición y control de recursos críticos
Amenaza dominante a la autonomía	Intervención del gobierno	Socios de intercambio de recursos

Fuente: Oliver, 1997.

En el caso de organizaciones públicas ambos ambientes ejercen un mayor grado de presión para enfrentar demandas de eficiencia y eficacia, así como para ajustarse a requisitos procesales, en la consecución de legitimidad y recursos. Por lo general este tipo de organizaciones cuentan con estructuras administrativas amplias y complejas, llevan a cabo tareas que combinan requisitos técnicos complejos con un fuerte componente de bien público. En el caso de de organizaciones empresariales están

sujetas principalmente a fuertes condiciones técnicas con un grado de institucionalización más débil (Scott y Meyer,1999:171).

El cuadro 13 muestra una matriz con cuadrantes que muestran ejemplos de organizaciones que pueden estar inmersas en ambientes fuertes institucional y técnicamente como son los bancos, el caso contrario sería presiones débiles de ambos ambientes como son los club deportivos, o pueda haber una mixtura de altas presiones institucionales y débiles del ambiente técnico, y viceversa. Esto muestra el grado de la situación ambiental en la que las organizaciones pueden encontrarse, en este caso se resalta la organización pública y bancos las cuales muestran en general altos grados de influencia tanto técnica como institucional.

Cuadro 13. Combinaciones de ambientes técnicos e institucionales.

		Ambiente institucional	
		Más fuerte	Más débil
Ambiente técnico	Más fuerte	Servicios públicos Bancos Hospitales generales	Farmacéuticos Manufactura general
	Más débil	Clínicas de salud mental Escuelas Agencias legales Iglesias	Restaurantes Club deportivos

Fuente: Scott y Meyer,1999.

Las organizaciones en ambientes técnicos trataran de controlar y coordinar sus actividades de producción, protegiéndolas de la influencia ambiental, al desarrollar actividades de producción eficientes y estructuras coordinadoras eficaces. En el caso de organizaciones en sectores institucionales no trataran de controlar o coordinar muy estrechamente sus actividades de producción, pero procuraran moderar o desacoplar estas actividades de las estructuras organizacionales. Logrando éxito en la medida en que sean capaces de adquirir tipos de personal y desarrollar arreglos estructurales y procesos de producción que se ajusten a las especificaciones de normas y/o de las autoridades establecidas dentro de este sector (Scott y Meyer,1999).

3.2 Isomorfismo

En el sentido de la argumentación descrita en el apartado anterior, el interés de DiMaggio y Powell (1999) giran en torno a los efectos ambientales sobre la estructura organizacional, para identificar y explicar los factores exógenos que inciden en la formación de homogeneidad estructural a través de la conformación de campos organizacionales y tres mecanismos de cambio institucional (coercitivo, mimético y normativo), que da lugar a las formas estructurales que tienden a la homogeneidad, más que explicar un proceso de institucionalización al adoptar prácticas organizacionales como respuesta a dichos factores.

El campo organizacional puede entenderse como un marco de investigación dentro de la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo, por el cual se refieren “a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional” (Meyer y Rowan,1999:106); organizaciones y actores que se interrelacionan e interactúan, advirtiendo que la estructura de este campo no puede determinarse *a priori* sino que se define en base a la investigación empírica, los cuales existen en la medida en que están definidos institucionalmente.

El proceso de homogenización organizacional es captado por la noción de isomorfismo, proceso por el que las organizaciones adoptan formas estructurales similares, donde la interacción con su ambiente institucional pueden cambiar sus metas o desarrollar nuevas prácticas que les permitan competir por poder político y legitimidad institucional (DiMaggio y Powell,1999b). De esta manera, argumentan que “en la actualidad el cambio estructural en las organizaciones parece motivado cada vez menos por la competencia o por la necesidad de eficiencia. [...] la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes (DiMaggio y Powell,1999b:104).

Por lo general, las organizaciones con incipiente proceso de institucionalización, en su búsqueda por la legitimidad, sufren el proceso isomórfico que les permite ser reconocidas como legítimas por su entorno, además, de disminuir la incertidumbre. En este proceso de homogenización de las estructuras, los campos organizacionales, el Estado y las profesiones, inciden de manera puntual en su configuración. Este proceso de definición institucional, o estructuración, consiste: en un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo, surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y de patrones de coalición; un incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un determinado campo; y el desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en una empresa en común (DiMaggio y Powell, 1999b:106).

Para identificar las fuentes que dan origen a estructuras organizacionales isomórficas DiMaggio y Powell (1999) proporcionan un marco analítico a través de tres mecanismos -coercitivo, normativo y mimético- que dan lugar al proceso institucional isomorfo, el cual es concebido como una herramienta para entender la política y ceremonia que subyace en gran parte de la vida organizativa. En esta tipología analítica “los tres tipos de mecanismo se mezclan en ambientes empíricos, tienden a derivar de condiciones distintas y pueden conducir a resultados diferentes” (DiMaggio y Powell, 1999b:109).

a) Coercitivo, debido a influencias políticas.

Este tipo de isomorfismo institucional es resultado de “presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones” (DiMaggio y Powell, 1999b:109). Se relaciona con un ámbito de regulación donde el Estado y otras grandes organizaciones extienden su dominio en los escenarios de la vida social (autoridad coercitiva), las instituciones tienden a controlar las actividades de la organización estableciendo una estructura de incentivos y

sanciones que influyen el comportamiento organizacional, aquí la legitimidad deriva de la conformidad con ese cuerpo normativo.

b) Normativo, asociado con la profesionalización.

Se deriva de esfuerzos colectivos de una misma profesión por definir las condiciones y métodos de trabajo y por establecer una base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional. Con lo que se crea una serie de valores, lenguaje, métodos, procedimientos, y modelos que se difunden en el campo organizacional, en particular por redes de organizaciones o grandes organizaciones y profesiones especializadas. “El intercambio entre los profesionistas ayuda a contribuir a una jerarquía comúnmente reconocida de estatus, centro y periferia, que se convierte en una matriz para los flujos de información y el movimiento del personal entre las organizaciones (DiMaggio y Powell, 1999b:115). Esto refiere a un ámbito normativo, en tanto que las instituciones establecen obligaciones sociales que determinan los comportamientos esperados de las organizaciones.

c) Mimético, respuestas estándares a la incertidumbre.

El isomorfismo mimético deriva de la imitación de ciertas organizaciones de modelos organizacionales de otras, que perciben como más legítimas o exitosas, con la intención de reducir la incertidumbre de innovación tecnológica y prácticas. Se relaciona con una dimensión cognitiva con instituciones que crean una serie de reglas subjetivas que determinan el comportamiento apropiado difundiendo modelos organizacionales. Contiene un aspecto ritual para reforzar su legitimidad en el sentido de que se adoptan ciertos modelos enviando el mensaje de que tratan de mejorar las condiciones de su actividad. Este comportamiento de modelado, como respuesta a la incertidumbre, se transmite al campo organizacional a través de la imitación de esos modelos considerados como correctos desde las primeras organizaciones que lo asuman hasta el resto de las organizaciones imitadoras de los comportamientos exitosos, produciendo homogeneidad en el campo (DiMaggio y Powell, 1999b).

Como se señaló líneas arriba, el grado de incidencia de estos tres mecanismos depende del tipo de organización, del grado y la manera en que estén interrelacionadas con otras organizaciones, así como de las respuestas que den a presiones del ambiente e incertidumbre. De estas fuentes institucionales emergen presiones ambientales que generan la difusión en el campo organizacional de modelos o prácticas incidiendo en la estructura de la organización dando lugar a un proceso isomórfico.

3.3 Mito racionalizado

El entendimiento del comportamiento de las organizaciones desde una perspectiva institucional a partir de cuestionarse ¿Por qué y cómo las organizaciones se comportan de determinada manera, y con qué consecuencias? Se enfoca sobre las redes de interacción que se establecen entre organizaciones o cómo se sujetan estas a su ambiente, examinado cómo las organizaciones se adaptan o intentan adaptarse para asegurar un apropiado ajuste, sugiriendo que la complejidad de la redes de interacción entre organizaciones podrían incrementar el surgimiento de mitos racionalizados, codificados dentro de regulaciones y leyes formales. En esta perspectiva se señala que estos mitos racionalizados son difundidos a través de las redes o estructuración de campos organizacionales fungiendo como vehículos de su trasmisión. Las organizaciones son influenciadas por sus ambientes institucionales y un amplio entendimiento social (mito racionalizado). El mito racionalizado puede entenderse como un sistema de creencias normativas y cognitivas, ampliamente aceptadas socialmente como valores dados que se estructuran en reglas institucionalizadas, es decir como prescripciones de conducta apropiada. Y son parte del ambiente institucional en el cual las organizaciones operan y se adaptan para lograr legitimidad (Meyer y Rowan, 1999).

Meyer y Rowan (1999) argumentan que las organizaciones como sistemas formales surgen y operan en ambientes altamente institucionalizados, y las reglas institucionales pueden tener implicación sobre sus estructuras organizacionales y en el desempeño de las mismas en el trabajo técnico real. “Se crean profesiones, políticas y programas junto con los productos y servicios que se supone deben producir racionalmente. [...] Esto es,

lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevaletentes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad. Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficiencia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (Meyer y Rowan, 1999:79). Con la adopción de las reglas institucionales como mitos racionalizados de manera ceremonial las organizaciones tienden a proteger sus estructuras de las incertidumbres de actividades técnicas mediante la integración poco rígida, estableciendo diferencias entre sus estructuras formales y las actividades de trabajo reales, con el objetivo de legitimar su desempeño, interna y externamente (Meyer y Rowan,1999). Por tanto, “las instituciones inevitablemente conllevan obligaciones normativas, pero a menudo ingresan en la vida social principalmente como hechos que los actores deben tener en cuenta. La institucionalización conlleva procesos por cuales los procesos sociales, las obligaciones o las realidades llegan a tomar un estatus de reglas en el pensamiento y la acción sociales (Meyer y Rowan,1999:80).

Tres procesos específicos de la estructura organizacional que generan mitos racionalizados, que identifican Meyer y Rowan (1999), y que proveen de legitimidad a las estructuras organizacionales racionalizadas tiene que ver con:

1.-La elaboración de complejas redes de relaciones: a medida que las redes de relaciones en las sociedades se vuelven densas e interconectadas, surge un número cada vez mayor de mitos racionalizados. Las reglas permean ámbitos específicos que resultan necesarias para que las organizaciones las incorporen en nuevas estructuras.

2.-El grado de organización colectiva del ambiente: los mitos generados por prácticas organizacionales particulares y difundidos mediante las redes de relaciones basan su legitimidad en la suposición de que son racionalmente efectivos. Pero muchos mitos también basan su legitimidad oficial en mandatos legales racionales. Cuanto más fuerte sea el orden legal racional, mayor será el

grado en que las reglas y los procedimientos y el personal racionalizados se conviertan en requisitos institucionales. Surgen nuevas organizaciones formales y las que existen adquieren nuevos elementos estructurales.

3.-Esfuerzos de liderazgo de las organizaciones locales: las organizaciones al adaptarse a su ambiente pueden desempeñar un rol activo para institucionalizar sus objetivos y estructuras en las reglas oficiales. Esto implica esfuerzos para modificar los ambientes institucionales en dos dimensiones: 1) las organizaciones poderosas obligan a sus redes de relaciones inmediatas a adaptarse a sus estructuras y relaciones; 2) las organizaciones poderosas intentan construir sus objetivos y procedimientos directamente dentro de la sociedad como reglas institucionales. De este modo, formas organizacionales determinadas se perpetúan al convertirse en reglas institucionalizadas.

El isomorfismo con las instituciones ambientales tiene efectos decisivos para las organizaciones (Meyer y Rowan,1999):

- a) Incorporan elementos que son legitimados exteriormente, más que en términos de eficiencia.
- b) Emplean criterios de evaluación externos o ceremoniales para definir el valor de los elementos estructurales.
- c) La dependencia respecto de instituciones fijadas exteriormente reduce la turbulencia y mantiene la estabilidad.

De esta manera, argumentan que “el éxito organizacional depende de otros factores aparte de la coordinación y control eficiente de las actividades productivas. [...] las organizaciones que existen en ambiente institucionales complejos y tienen éxito en hacerse isomorfas a estos ambientes obtienen la legitimidad y los recursos que requieren para sobrevivir” (Meyer y Rowan,1999:93).

En este punto, es imprescindible retomar la noción de estructuras débilmente conectadas que está presente en trabajos de Meyer y Rowan, así como en los trabajos de Karl Weick. Los primeros argumentan que "...las estructuras formales de muchas organizaciones en la sociedad posindustrial [...] reflejan marcadamente los mitos de sus ambientes institucionales, más que las demandas de sus actividades de trabajo" (Meyer y Rowan, 1999:79), con lo que pretenden alcanzar cierto grado de legitimidad al incorporar modelos organizativos que se consideran correctos, adecuados, racionales, necesarios y modernos, esto es que "las organizaciones reflejan de modo estructural la realidad construida socialmente" (Meyer y Rowan, 1999: 86). Así garantizan protegerse de la incertidumbre, y su sobrevivencia a través de negociar acuerdos dentro de ambientes institucionales complejos, si logran adaptarse isomórficamente obtienen la legitimidad y los recursos que requieren para sobrevivir. "Las organizaciones que incorporan elementos socialmente legitimados y racionalizados en sus estructuras formales maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de sobrevivencia (Meyer y Rowan, 1999:93).

Sin embargo, este proceso isomórfico tiene implicaciones diferentes dentro de procesos organizativos internos, estableciendo diferencias entre sus estructuras formales¹⁰ y reales. De esta manera se habla de organizaciones débilmente conectadas cuando sus elementos estructurales sólo están vinculados débilmente entre sí y con las actividades diarias de trabajo, manteniendo un estado de integración interno flexible.

En este sentido, de acuerdo a la argumentación de Weick (1990) la noción de débil acoplamiento o conexión permite el análisis de los fenómenos organizacionales explicando dos lógicas de manera simultánea: racionalidad e indeterminación¹¹. Sugiriendo que una organización contiene elementos interdependientes que varían en número y fuerza de sus interdependencias. La imagen resultante es un sistema que es simultáneamente abierto y cerrado, indeterminado y racional, espontáneo y deliberado.

¹⁰ Los elementos de la estructura formal son manifestaciones de poderosas reglas institucionales, las cuales funcionan como mitos sumamente racionalizados que son obligatorios para determinadas organizaciones, Meyer y Rowan, (1999:82).

¹¹ El hecho de que estos elementos estén ligados y preserven un cierto grado de determinación es capturado por la palabra *coupled* (acoplado). Estos elementos están también sujetos a cambios espontáneos y preservan un cierto grado de independencia e indeterminación esto es capturado por la palabra *loosely* (débilmente) (Weick, 1990).

El débil acoplamiento o conexión es evidente cuando los elementos se afectan uno a otro repentinamente (más que continuamente), ocasionalmente (más que constantemente), insignificante (más que perceptiblemente), indirectamente (más que directamente), y eventualmente (más que inmediatamente).

De esta manera, la idea de estructuras débilmente conectadas hace referencia a un sistema socialmente construido, multidimensional con una variedad de elementos estructurales a diferentes niveles de conexión, esto a su vez implica nociones como complejidad, procesos dinámicos, incertidumbre y ambigüedad. En este sentido, con el planteamiento de Powell y DiMaggio, Meyer y Rowan se trazan elementos institucionales que emergen en respuesta a patrones de interacción y adaptación organizacional, a nivel de la relación estructura organizacional con el ambiente institucional. Pero, como se argumenta, las implicaciones de la incidencia de los cambios institucionales producidos en el ambiente y/o campo organizacional pueden ser distintas a una adaptación isomorfa, en cualquier grado. La manera en que se adoptan las prácticas organizativas más allá de un enfoque racional o normativo implica observar que “[...] en la vida cotidiana, los hombres actúan como *si siguieran reglas; saben cómo hacer las cosas*, y ese saber incluye una experiencia práctica, una experiencia reflexiva y una orientación normativa” (Romero,1999:15).

Esta línea argumentativa sugiere estudiar el ambiente institucional donde opera el Banco de México, para identificar los elementos regulativos a los cuales debe ceñirse y la manera en que inciden en la forma de estructurar sus actividades organizacionales. En este sentido implica estudiar el ámbito regulativo de donde emerge la exigencia institucional del mecanismo de transparencia, así como del ámbito normativo y cognitivo, que integran la adopción de prácticas y/o innovaciones que se insertan en la vida organizacional de determinada realidad. Una propuesta para analizar cómo se construyen estos tres ámbitos que intervienen en los ajustes institucionales tiene que ver con la noción de proceso de institucionalización, como se argumenta líneas abajo.

4. Proceso de institucionalización y legitimidad

El re-diseño de la estructura organizacional puede responder a exigencias de su ambiente institucional, pero este proceso de interacción externa también implica un ajuste de comportamiento en la dinámica interna de la organización, dando lugar a la construcción de un comportamiento específico ajustado a determinados estándares de conducta socialmente aceptados, esto es, la manera en que se internalizan dichas exigencias contribuyen a generar o reforzar esquemas comunes de referencia, que van más allá de requerimientos técnicos, incidiendo en la acción organizacional, la cual se percibe que se torna menos racional instrumentalmente. Esto se debe a que los acuerdos institucionales “no sólo limitan las opciones: establecen los criterios por los cuales las personas descubren sus preferencias” (DiMaggio y Powell, 1999a:45), limitan las opciones de decisión y acción al establecer criterios mediante los cuales las organizaciones se ven limitadas a reconocer o actuar a favor de sus intereses.

En el enfoque institucional se pretende definir los procesos por los cuales las instituciones conforman la estructura y la acción organizacionales, a través de ajustes institucionales, dando lugar a la noción de proceso de institucionalización. La institucionalización refiere a procesos por los cuales las expectativas de la sociedad sobre la percepción de la acción organizativa apropiada influyen sobre la estructura y comportamiento de las organizaciones. Las instituciones inevitablemente conllevan obligaciones normativas, pero a menudo ingresan en la vida social principalmente como hechos que los actores deben tener en cuenta. La institucionalización conlleva procesos por los que los procesos sociales, las obligaciones o las realidades llegan a tomar un estatus de reglas en el pensamiento y la acción sociales (Meyer y Rowan, 1999:80). Asimismo, se entiende por institucionalización como un “proceso a través del cual los componentes de una estructura formal llegan a ser ampliamente aceptados, apropiados y necesarios, y sirven para legitimar a las organizaciones” (Tolbert y Zucker, 1983:25).

Berger y Luckmann (1968) explican la institucionalización como un proceso continuo que se origina con la habitualización de ideas que hace que las acciones se vuelvan

predecibles para afrontar la incertidumbre. Estas ideas y acciones se objetivan al transmitirse a otras organizaciones, cuando las acciones se difunden ampliamente y se retienen a lo largo del tiempo se sedimentan. Habitualización, objetivación y sedimentación, tres fases que conlleva la institucionalización. Tolbert y Zucker (1996) retoman argumentos de Berger y Luckmann, señalando que “este conjunto de procesos secuenciales -habitualización, objetivación y sedimentación- sugiere variabilidad en los niveles de institucionalización, además implica que algunos modelos de comportamiento sociales son más sujetos a la evaluación crítica, modificación e incluso eliminación, que otros. En resumen, tales comportamientos modelados pueden variar en términos del grado en que están profundamente inmersos en sistemas sociales y en términos de su estabilidad y su poder para determinar el comportamiento” (Tolbert y Zucker, 1996:181).

En este orden de ideas, Zucker (1987) examina diferentes aspectos de la institucionalización atendiendo a dos perspectivas: 1) ambiente como institución, entendiendo institucionalización como un proceso en el que la construcción de hechos sociales del sistema más amplio en el nivel organizativo se reproducen, es decir, se considera que hay conformidad de las organizaciones con el entorno institucional. 2) organización como institución, en esta perspectiva, la implantación de los elementos institucionales proviene del interior de las organizaciones o de la imitación de las otras organizaciones similares; ambas perspectivas son consideradas dentro del estudio del proceso de institucionalización.

A continuación se presentan dos propuestas para estudiar el proceso de institucionalización, de Tolbert y Zucker, y Richard Scott.

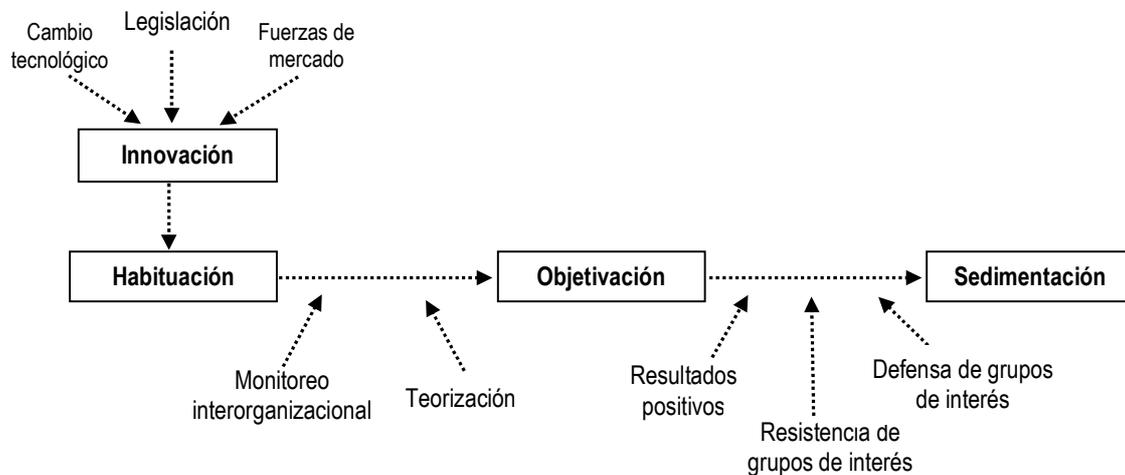
4.1. Tolber y Zucker y el proceso de institucionalización

Un modelo general del proceso de institucionalización, con la intención de construir un puente entre dos modelos distintos, el de actor racional y el modelo institucional, es planteado por Tolbert y Zucker (1996). Ellos sugieren que estos modelos no deben

tratarse como opuestos sino como parte de dos fines de un continuo dentro del proceso de toma de decisión y conductas. Observando el proceso de institucionalización a partir de prácticas organizacionales que se transmiten socialmente, bajo un enfoque diferente a la de Meyer y Rowan.

El proceso de institucionalización propuesto por Tolbert y Zucker (1996) plantea la difusión de innovaciones. Este proceso de innovación es impulsado por la influencia de factores contextuales y de presión interna, los cuales involucran la imposición a la organización de la necesidad de introducir o implementar cambios organizacionales, esta etapa inicial le denominan innovación, como se muestra en el esquema 4, lo que puede ser difundido o impulsado por un cambio tecnológico, una legislación o por fuerzas competitivas, esto implica la creación de nuevas estructuras para dar lugar a la introducción de una innovación, ya sea por motivos técnicos o estratégicos.

Esquema 4. Procesos componentes de institucionalización.



Fuente: Tolbert y Zucker, 1996.

Dentro de este proceso entran en dinámica tres elementos por los cuales se crean y perpetúan las instituciones dentro de los arreglos estructurales que son los objetos de procesos de institucionalización:

- a) Proceso de habituación (rutinas): involucra la generación de nuevos arreglos estructurales en respuesta a un problema organizacional específico o conjunto de problemas, y la formalización de tales arreglos en las políticas y procedimientos de una organización determinada o un conjunto de organizaciones interconectadas. Estos procesos producen estructuras o prácticas que pueden ser clasificadas dentro de una fase de pre-institucionalización.

- b) Proceso de objetivación: involucra el desarrollo de algún grado de acuerdo general social entre los tomadores de decisión organizacionales acerca del valor de una estructura, y la adopción creciente por las organizaciones en base a ese acuerdo general. La estructura o prácticas empiezan a difundirse entre las organizaciones, al haber cierto consenso social sobre la importancia de la innovación. Esto puede identificarse como un proceso semi-institucionalizado.

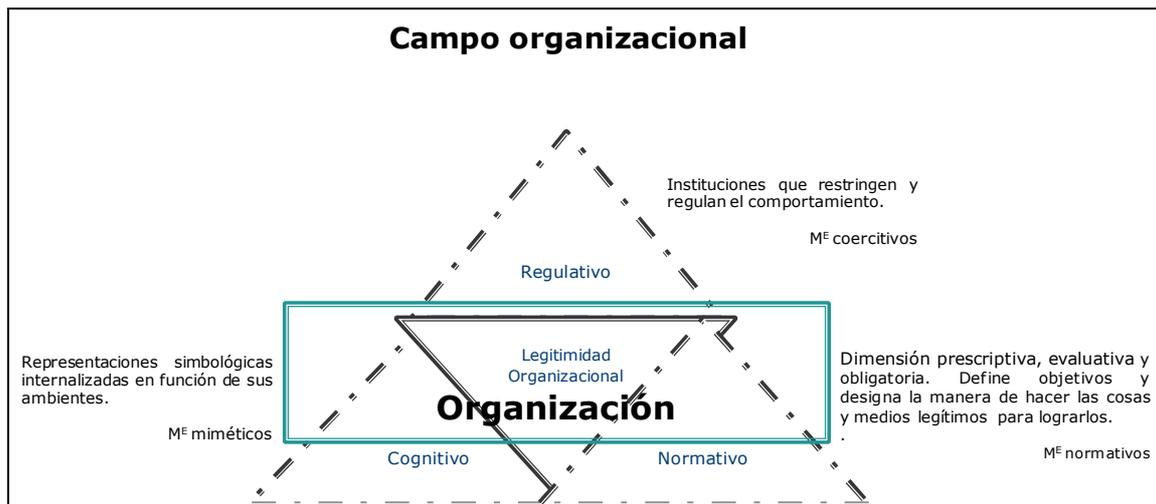
- c) Proceso de sedimentación: esta etapa descansa fundamentalmente sobre la continuidad histórica de estructura, y sobre todo en su supervivencia por las generaciones de miembros organizacionales. Se caracteriza por la difusión total y perpetuidad de la estructura en el tiempo: la innovación se da por sentada. Este proceso refiere a una fase de institucionalización.

En este sentido, “la institucionalización refiere al proceso a través del cual los componentes de la estructura llegan hacer ampliamente aceptados, como apropiados y necesarios, y sirven para legitimar a las organizaciones. Fundamentalmente, el proceso es un cambio social” (Tolbert y Zucker,1983:25). Este proceso puede ocurrir de dos maneras 1) cambio endógeno inicial tiene lugar cuando el proceso es gradual y/o requerido, 2) cambio exógeno puede toma lugar cuando el proceso se requiere. Los dos procesos de cambio son diferentes pero no incompatibles, pueden surgir influencias mutuas entre ellos (Tolbert y Zucker,1983).

4.2. Scott y los tres pilares de legitimidad institucional

Una propuesta alternativa es la planteada por Scott (1995). Soportada en trabajos contemporáneos, tiene que ver con un modelo institucional integrado que expresa la formulación de tres pilares institucionales de legitimidad, esto es el regulativo, el normativo y el cognitivo (ver esquema 5), como elementos que intervienen en el proceso de institucionalización. A partir de definir a las instituciones como “estructuras cognitivas, normativas, y regulativas y actividades que proveen estabilidad y significado a la conducta social” (Scott,1995:33), que operan a través de medios culturales, estructuras y rutinas.

Esquema 5. Pilares institucionales de legitimidad: proceso de institucionalización.



Fuente: Elaboración propia con base en Scott, 1995.

a) Pilares institucionales

Regulativo: las instituciones restringen y regulan el comportamiento por medio de mecanismos coercitivos altamente formalizados o informales asignados a actores específicos, basados en el establecimiento de un sistema de reglas, monitoreo y sanciones. Este proceso implica la capacidad de establecer reglas, inspección de los otros conforme a ellas, recompensas y castigos para influir en su comportamiento futuro (Scott,1995:35), dichos mecanismos de regulación son capaces de regular tanto las

actividades como el comportamiento de las organizaciones. Dando lugar a construcción de un modelo racional regulativo del comportamiento, que puede ser asociado con el NIE (De la Rosa, 2002). Este pilar representa un modelo de comportamiento de actor racional basado en la conformidad y las sanciones (Wicks, 2001).

Normativo: reglas normativas que introducen una dimensión prescriptiva, evaluativa y obligatoria dentro de la vida social. Este sistema de reglas incluye valores (lo considerado como propio) y normas (como se deben hacer las cosas). Define metas/objetivos y los medios legítimos para lograrlos, socialmente construidos (Scott, 1995: 37). Representa un modelo de comportamiento que modula las interacciones sociales a nivel individual, definiendo roles y posiciones sociales, puede ser asociado con el NIP (De la Rosa, 2002). Representa modelos de comportamiento individual basados en dimensiones obligadas de interacción social (Wicks,2001). “Las instituciones guían el comportamiento definido de lo que es apropiado o lo que se espera en una situación social dada (Wicks,2001:664).

Cognitivo: colección de representaciones simbólicas internalizadas en función de ambientes determinados, que emergen de la interacción social. Adopción de un sistema común de referencia (creencias) que es mantenido y reforzado (Scott, 1995:40). Puede ser asociado tanto con el NIP como con el NIS (De la Rosa, 2002). Este pilar enfatiza elementos cognitivos de las instituciones, reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y la construcción del significado. Los símbolos (palabras, signos y gestos) determinan el significado que los individuos atribuyen a las acciones. Más que ser entendidas de forma objetiva, las instituciones se construyen socialmente a través de las percepciones y cogniciones de sus miembros (Scott, 1987). Representa modelos de comportamiento individual basados en la construcción subjetiva de reglas y significados que dictan creencias, sentimientos y acciones apropiados (Wicks,2001).

Estos tres pilares institucionales enfatizan a su vez diferentes elementos institucionales, como se puede observar en el cuadro 14. Cada uno se relaciona con diferentes bases

de aceptación y de legitimidad, diferentes lógicas de acción y distintos mecanismo de presión para soportar un proceso de institucionalización.

Cuadro 14. Énfasis de los pilares institucionales.

	Regulativo	Normativo	Cognitivo
Bases de aceptación	conveniencia	Obligación social	Lo dado por hecho
Mecanismos	coercitivos	Normativos	Miméticos
Lógica	Instrumental	Apropiada	Ortodoxa
Indicadores	Reglas, leyes, sanciones	Certificación, acreditación	Prevalencia, isomorfismo
Bases de legitimidad	Sancionado legalmente	Gobernado moralmente	Soportado culturalmente, conceptualmente correcto

Fuente: Scott, 1995.

Para Scott (1995) los tres pilares institucionales compiten puesto que se basan en diferentes asunciones ontológicas y proveen diferentes bases para la legitimidad. Sin embargo, puede haber situaciones en las cuales las organizaciones afronten presiones institucionales procedentes de una gran variedad de fuentes, cada una enfatizando diferentes elementos institucionales y establecen diferentes criterios para hacer valoraciones sobre la legitimidad (Ruef y Scott en Wicks, 2001). “Esto es que, las organizaciones pueden experimentar instituciones en un sentido regulativo que enfatice la conformidad a las reglas, a una manera normativa que enfatice bases internalizadas, bases morales de legitimidad, y procesos cognitivos que creen acuerdos compartidos de interpretaciones y creencias” (Wicks,2001:665).

b) Pilares institucionales y legitimidad

En una perspectiva institucional, cada uno de los tres pilares provee una base para la legitimidad, entendida esta última “más que un tipo de recurso, no es un título a ser poseído o intercambiado sino una condición que refleja alineación cultural, apoyo normativo o consonancia con reglas o leyes pertinentes” (Scott, 1995:45). Este tipo de pilares se expresan a través de portadores de las fuerzas institucionales, estos pueden ser entendidos como estructuras interpretativas o patrones codificados de significados y

sistemas de reglas que operan tanto a nivel intra o interorganizacional, estos son portadores culturales, estructuras sociales y rutinas, como se muestra en el cuadro 15.

Cuadro 15. Pilares institucionales y portadores.

Portador \ Pilar	Regulativo	Normativo	Cognitivo
Cultura	Reglas, leyes	Valores, expectativas	Categorías, tipificaciones
Estructuras sociales	Sistemas de gobernación, sistemas de poder	Régimen, sistemas de autoridad	Isomorfismo estructural, identidad
Rutinas	Protocolos, procedimientos estándar	Conformidad, desempeño de obligaciones	Desempeño de programas

Fuente: Scott, 1995.

Según al planteamiento de Scott (1995), estos tres pilares se relacionan con tres bases o fuentes de legitimidad distintas. El regulativo se da a través de la conformidad a las reglas, las organizaciones legítimas son aquellas que se establecen y operan de acuerdo con los requisitos legales o cuasi legales pertinentes. En el normativo se enfatiza una base moral para evaluar la legitimidad, incluye una estructura de incentivos, recompensas intrínsecas y extrínsecas como mecanismos de control, para cumplir estándares impuestos. En la dimensión cognitiva la base de legitimidad se relaciona con la adopción de un sistema común de referencia (creencias de comportamientos aceptados) dando consistencia cognitiva, al adoptar una estructura ortodoxa o identidad para relacionar a una situación específica buscando la legitimidad.

De esta manera, se argumenta que la transformación institucional no es dictada enteramente por las condiciones exógenas, también parte de instituciones que evolucionan por una serie de procedimientos más cotidianos. Las exigencias del ambiente institucional, a las que las organizaciones tienen que dar respuesta, que pertenecen al mismo campo organizativo generan una gran homogeneidad entre ellas. Las organizaciones para sobrevivir y tener acceso a los recursos necesarios para operar buscan la legitimidad y/o apoyo social. Por lo que la legitimidad e isomorfismo se han convertido en dos supuestos esenciales en la teoría institucional para explicar la dinámica de las organizaciones al incorporar o materializar las presiones ambientales.

4.3. Suchman y las estrategias de legitimidad

El ambiente institucional genera la construcción de mitos racionales, mitos que las organizaciones incorporan dentro de sus lógicas de acción bajo el supuesto de obtener un mayor grado de legitimidad. “Las organizaciones que incorporan elementos socialmente legitimados y racionalizados en sus estructuras formales maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de supervivencia” (Meyer y Rowan, 1999:93). De tal modo que se concibe la “legitimidad como un estatus conferido por los actores sociales” (Ashford y Gibbs, 1990), “una organización es legítima cuando sus valores y acciones son congruentes con los valores de los actores sociales y las expectativas de acción” (Galaskiewicz, 1985).

Como se señaló anteriormente, la legitimidad puede entenderse como “la condición que refleja el alineamiento cultural, apoyo normativo o consonancia con reglas y leyes pertinentes” (Scott, 1995:45). En un ámbito regulativo institucional, las organizaciones legítimas serán aquellas legalmente establecidas, las que se establecen y actúan según los requisitos legales. En el normativo considera la legitimidad como la obligación moral, que va más allá de los meros requisitos legales. Y en el cognitivo, las organizaciones buscarán legitimidad adoptando estructuras y comportamientos aceptados como correctos y socialmente construidos (Scott, 1995).

De acuerdo con el análisis de Suchman (1995) la legitimidad dentro de la literatura organizacional ha sido un término altamente utilizado, descrito pero poco definido. Los científicos sociales han ofrecido varias definiciones de legitimidad, con los grados variantes de especificidad. Desde una perspectiva crítica argumenta que se pueden dividir los enfoques que tratan este término: el estratégico y el institucional. Además estas perspectivas " [...] se subdividen entre investigadores que se enfocan sobre (a) legitimidad establecida en valoraciones pragmáticas de relaciones de *stakeholder* (grupos de interés), (b) la legitimidad basada en las evaluaciones normativas de conveniencia moral, y (c) la legitimidad basada en definiciones cognoscitivas de adecuación e interpretación (Suchman, 1995:572).

El enfoque estratégico adopta una perspectiva managerial y da énfasis a las maneras en que las organizaciones manipulan instrumentalmente y despliegan los símbolos evocadores en orden para almacenar apoyo social” (Suchman,1995:572). La legitimidad se considera un recurso operativo útil y calculado, que obtiene la organización, frecuentemente competitivamente, de su ambiente cultural y que emplean para perseguir sus objetivos. En esta perspectiva instrumental se asume un alto nivel de control managerial sobre los procesos de legitimación, explícitamente contrastando la maleabilidad casi ilimitada de símbolos y rituales contra los constreñimientos exógenamente recalcitrantes de resultados tangibles, reales, como las ventas, ganancias y presupuestos. Así, los teóricos de la legitimidad estratégica predicen recurrentemente conflictos entre gerentes y electores sobre la forma de actividades de legitimación, con gerentes favoreciendo la flexibilidad y economía de simbolismo, mientras que los electores prefieren respuestas más substantivas (Suchman,1995).

El enfoque institucional adopta una posición más aislada y da énfasis a las maneras en que la dinámica de estructuración de un amplio sector genera presiones culturales que trascienden el mando útil de cualquier organización (Suchman,1995:572). La legitimidad no es considerada sólo como un recurso operacional o instrumento, sino como un conjunto de creencias constitutivas. Las organizaciones no extraen legitimidad simplemente del ambiente cultural, más bien, las instituciones externas construyen e interpretan la organización en varios aspectos. Las definiciones culturales determinan cómo la organización se construye, cómo opera, y, simultáneamente, cómo es entendida y evaluada. Dentro de esta tradición, legitimidad e institucionalización son casi sinónimos. Ambos fenómenos autorizan a las organizaciones principalmente haciéndoles parecer naturales y significativas; el acceso a los recursos es ampliamente un derivado (Suchman,1995).

A partir de lo anterior, Suchman asume una definición inclusiva incorporando tanto la dimensión evaluativa y la cognitiva y que explícitamente se reconoce el rol de las audiencias sociales en las dinámicas de la legitimación. “La legitimidad es una percepción generalizada o suposición de que las acciones de una entidad son

deseables, correctas, o apropiadas dentro de algunos sistemas construidos socialmente de normas, valores, creencias, y definiciones” (Suchman,1995:574). Generalizada en cuanto representa un parteaguas de evaluación que trasciende actos adversos específicos o sucesos; así, la legitimidad es elástica a los eventos particulares, dependiente de una historia de eventos.

Las organizaciones buscan ser legítimas por diversas razones y las conclusiones sobre la importancia, dificultad y efectividad de esfuerzos de legitimación pueden depender de los objetivos a través de los cuales estos esfuerzos son medidos. De acuerdo a Suchman (1995) estas razones pueden oscilar entre dos dimensiones, continuidad versus credibilidad, y apoyo pasivo versus apoyo activo:

1) Continuidad vs credibilidad: La legitimidad refuerza la estabilidad y la comprensibilidad de las actividades organizacionales, ambas se refuerzan. Sin embargo, el comportamiento organizacional raramente adopta la continuidad y credibilidad, persistencia y significado, en grados iguales. El grado de legitimidad refleja la integración en un sistema de creencias institucionalizadas y líneas de acción, donde la persistencia está dada por las audiencias que consideran a las organizaciones correctas y apropiadas, esto hace que las organizaciones legítimas se reproduzcan así mismas, requiriendo poca movilización colectiva. Al mismo tiempo, la legitimidad no sólo afecta cómo las personas actúan hacia las organizaciones, también cómo ellos las entienden. Así, los públicos perciben a las organizaciones legítimas no sólo como más dignas, también como más significantes, predecibles y fidedignas. Parte de la congruencia cultural capturada por el término legitimidad involucra la existencia de un informe colectivo creíble o explicación racional sobre lo que la organización está haciendo y porqué. De ser lo contrario vuelve a las organizaciones vulnerables a la crítica de negligentes, irracionales o innecesarias.

2) Apoyo pasivo vs apoyo activo: La organización puede buscar la legitimidad a través de dos medios, por el apoyo activo o por la aquiescencia meramente pasiva. En este último la organización puede operar con un grado de legitimación bastante bajo. Por el

contrario, si una organización busca la intervención del público, las demandas de legitimidad pueden ser de hecho más severas. Este contraste revela una distinción de definición entre legitimidad cognoscitiva y legitimidad evaluativa: para evitar el interrogatorio, una organización necesita sólo “tomar sentido”. Para movilizar los compromisos afirmativos, sin embargo, también debe “tener valor”.

De estos argumentos (Suchman,1995) se desprenden tres formas de legitimidad que coexisten en la escena organizacional, sin constituir una jerarquía sino distinciones:

- a) Pragmática, se basa en la satisfacción de los intereses calculados de audiencias inmediatas de la organización. Involucra intercambios directos entre organización y audiencias, sin embargo, también puede implicar interdependencias políticas, económicas o sociales, en las cuales la acción organizacional afecta al bienestar de las audiencias. Esta legitimidad puede ser construida por un tipo de influencia, el apoyo se da no porque se crea que provee intercambios favorables específicos, sino porque ellos le ven como ser sensible a sus intereses más grandes, al incorporar a los electores en la estructura de sus políticas o adoptar sus estándares de desempeño como propios.
- b) Moral, refleja la aceptación y evaluación normativa de la organización y sus actividades. No se basa en juicios sobre si la actividad beneficia o no al evaluador, sino en juicios sobre si las actividades que realiza son o no son las correctas. Estos juicios normalmente reflejan las creencias sobre si la actividad promueve el bienestar social efectivamente, como lo define el sistema de valor socialmente construido por las audiencias. Sin embargo las demandas morales pueden ser socavadas por gestos simbólicos sin substancia. La legitimidad de este tipo toma forma en las evaluaciones de resultados y consecuencias, evaluaciones de técnicas y procedimientos, evaluaciones de categorías y estructuras y evaluaciones de líderes y representantes.
- c) Cognitiva, comprensibilidad y legitimidad basada en lo dado por hecho, no se refiere ni a los intereses ni a la evaluación, sino a la mera aceptación de la

organización como necesaria o inevitable basada en componentes culturales dados por sentado, es decir, en los aspectos cognitivos.

Suchman (1995) describe tres estrategias para obtener, mantener y recuperar legitimidad, pragmática, moral y cognitiva, las cuales operan con distintas lógicas. Partiendo de la idea de que la organización mantiene comunicación con sus audiencias en sus ambientes culturales, a través de discursos, una amplia gama de acciones y “*displays*” no verbales, haciendo uso de una diversidad de técnicas. El cuadro 16 muestra las pautas generales y alternativas estratégicas posibles para cada tipo de legitimidad.

Cuadro 16. Estrategias de legitimación.

	Obtención	Mantenimiento	Restauración
General	Conforme al ambiente Selección del ambiente Manipulación del ambiente	Percibir el cambio Proteger logros: Política de operaciones Comunicar sutilmente Acumular legitimidad	Normalizar Reestructurar No pánico
Pragmática	Conforme a las demandas: Responder a necesidades Co-actuar con los integrantes (legislativo) Construir reputación Seleccionar mercados: Localizar audiencias amistosas Reclutar colaboradores amistosos Anunciar: Productos, Imagen	Pruebas de control: Consultar a líderes de opinión Proteger los intercambios: Políticas de fiabilidad Comunicar honestamente Acumular confianza	Negar Crear controles de monitoreo
Moral	Conforme a ideales: Producir productos/resultados apropiados Acoplarse a las instituciones Ofrecer exposición simbólica Seleccionar dominio: Definir metas/objetivos Persuadir: Demostrar éxito, Proselitizar	Control ético: Consultar profesionales Proteger la propiedad: Política de responsabilidad Comunicar autoritariamente Almacenar estima	Excusar/justificar Disonancia: Reemplazar personal Revisar las practicas Reconfigurar
Cognitiva	Conforme a modelos: Imitar estándares Formalizar operaciones Profesionalizar operaciones Seleccionar etiquetas: Buscar la certificación Institucionalizar: Persistir Popularizar nuevos modelos Estandarizar nuevos modelos	Control de perspectivas: Consultar a incrédulos Proteger asunciones: Política simple Hablar de forma realista Acumular interconexiones	Explicar

Fuente: Suchman, 1995.

De esta manera, Suchman propone una estructura para la lógica de acción en torno a la noción de legitimidad organizacional, incorporando los tres órdenes institucionales que se han comentado a lo largo de este apartado, así como de estrategias de las que pueden llegar a hacer uso las organizaciones ya sea para obtener, mantener o restaurar la legitimidad.

5. Conclusiones

Con los planteamientos retomados desde la perspectiva neoinstitucional se pretende resaltar la importancia de la visión integral que representa el proceso de institucionalización para entender la manera en que se construye socialmente el mecanismo de transparencia, en este caso para la gestión de la información en el Banco de México. Asimismo, se puede argumentar que la transformación en las organizaciones no es dictada enteramente por las condiciones regulativas o exógenas, también parte de instituciones que evolucionan por una serie de procedimientos cognitivos, más cotidianos. Las organizaciones son concebidas más allá de una estructura funcional, esto es como un sistema de conexiones múltiples, de elementos organizacionales interdependientes e interconectados que oscilan en diferentes grados dentro de dimensiones formalizadas e informales, que puede entenderse como acoplamiento estructural.

La relevancia del análisis de las instituciones dentro del estudio de las organizaciones estriba en que forman parte fundamental de la dinámica que representa los vínculos entre organización, instituciones y ambiente. Integrando una visión a nivel macro y micro de organizaciones inmersas en un marco social. Desprendiéndose elementos analíticos substanciales para comprender como es que se construyen patrones interorganizacionales coherentes de acuerdo a la naturaleza de la organización (actividad estratégica) y de su campo organizacional. Lo cual genera tensiones organizacionales que tienen implicaciones imprescindibles para el estudio de las organizaciones.

En este sentido, se pretende estudiar el proceso de institucionalización de la transparencia para gestión de la información en el Banco de México, a partir de la construcción de este marco teórico de referencia. Abordando para su análisis los tres ámbitos de institucionalización, regulativo, normativo y cognitivo, con vistas a comprender la manera en que se adopta el mecanismo de transparencia y sus implicaciones organizacionales para dicha organización. Dado que este enfoque institucional se reconoce como una herramienta analítica conceptual útil para el entendimiento de la manera en que se institucionaliza la transparencia prestando atención al ambiente institucional y a dinámicas internas de la organización bajo estudio.

CAPÍTULO III AMBIENTE Y ORGANIZACIÓN: EMERGENCIA DEL MECANISMO DE TRANSPARENCIA EN EL BANCO DE MÉXICO

Es bien sabido que los seres humanos se distinguen de la mayoría de otras formas de vida por las tecnologías incrementalmente sofisticadas que diseñan. Es menos frecuente observar que también se distinguen por el diseño sofisticado de instituciones sociales.

Seely y Duguin

Introducción

Los fenómenos organizacionales no son hechos aislados, por lo general responden a procesos de cambio en diversas dimensiones, como es lo social, económico, político y cultural, representando un entramado de alto grado de complejidad, dando lugar a la consideración de que “las transformaciones no se realizan en bloque ni según un proceso único” (Foulcault,1984). Por tanto, su estudio precisa en primera instancia de una visión sistémica que permita reconocer las ligas que establece con otros factores y dimensiones organizacionales, para construir una aproximación a una dimensión más específica y a su vez comprender de donde emergen modos particulares de acción, para entender su funcionamiento, tecnologías administrativas, modelos de gestión y formas organizativas, entre otros elementos.

Por tanto, la finalidad de este apartado es perfilar brevemente condiciones imperantes en el ambiente organizacional que impulsan reformas estructurales e institucionales a nivel de macrosistema que inciden en el campo organizacional de banca central. De manera general, se percibe que entre los elementos ambientales relacionados a la emergencia del mecanismo de transparencia para la gestión de la información, como exigencia institucional, están tópicos como la globalización financiera, la crisis

económica mundial, el proceso de transición de un Estado autoritario a uno democrático y los acuerdos internacionales, particularmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. A partir de lo cual surge el planteamiento de la Reforma del Estado en los asuntos que conciernen a las políticas públicas en su conjunto. En el ámbito de política económica se desprende la idea de banca central moderna en el marco de tres dimensiones, como es la Nueva Gerencia Pública (NGP), la Autonomía y la Traspacidad, como rasgos que implican la construcción de nuevos arreglos estructurales e institucionales para el Banco de México. Condiciones iniciales de donde emerge el fenómeno organizacional de la reforma de transparencia, a partir de lo cual se plantean exigencias del ambiente institucional de banca central que influyen en el Banco de México para generar e impulsar prácticas que refuercen una política de transparencia para la gestión de la información.

1.- Condiciones iniciales del ambiente organizacional que configuran reformas institucionales a nivel de banca central

Dentro del proceso de reordenamiento del sistema financiero internacional en el cual está involucrada la economía mexicana, se da cuenta de algunos elementos de carácter exógeno que inciden en la forma organizativa del Banco de México, a través de exigencias institucionales y reformas a nivel del campo organizacional de banca central. El reordenamiento del sistema económico y financiero presenta retos de reorganización económica, que generan la construcción de nuevos arreglos institucionales. Entre los elementos ambientales se tiene a la globalización financiera y a la crisis económica mundial, al proceso de transición de un Estado autoritario a uno Estado democrático y los acuerdos internacionales, que a continuación se esbozan de manera general. Se reconoce que las implicaciones de estos elementos aún están en la mesa de debate. Empero, si bien se reconoce que el tratamiento de estos tópicos requiere de mayor amplitud, en este documento sólo se toman a modo de referencia, por ello su abordaje breve y general.

1.1. Globalización financiera y crisis económica mundial

La globalización como un proceso económico financiero a gran escala tiene que ver con la apertura del mercado nacional a los mercados internacionales que implica mayor interdependencia entre países, unificando mercados, y uno de sus efectos tiene que ver con la desregulación del sistema económico y financiero. En este proceso globalizador, a partir de las décadas de los 80s y 90s, tiene lugar el periodo de crisis sistémicas de orden económico mundial, caracterizadas entre otros, por una aguda recesión, elevadas tasas de inflación, aunados a un elevado déficit fiscal, un elevado endeudamiento externo, que deriva en una situación de desequilibrio macroeconómico y de mayor incertidumbre, a nivel internacional.

Dentro de este periodo destaca la crisis de 1994 que de acuerdo a los analistas económicos inicia en México, denominada “Efecto Tequila” o Error de diciembre” con repercusiones a nivel mundial. Se argumenta que fue provocada por la falta de reservas internacionales, causando la devaluación de la moneda mexicana, que por ende generó procesos de inflación altos, teniendo serias repercusiones económicas. El “[...] “error de 1994” (no solamente de diciembre) fue como la piedra de Sísifo para el renovado instituto central [Banco de México]: el estallido inflacionario y el desplome productivo de 1995 obligo a una revisión radical de las políticas monetaria y cambiarias, ya en el contexto de tener autonomía, que parece se comenzó a ejercer con mayor vigor, sin soslayar las presiones internacionales que tuvo que enfrentar para realizar su trabajo principal: estabilizar la economía” (Chavez,2004). Los eventos de crisis que provocaron inestabilidad en los mercados y terminaron con un ataque especulativo a las reservas internacionales del Banco de México, llevo a la insostenibilidad del régimen de bandas cambiarias, por lo que se decide abandonar ese régimen cambiario para pasar a un régimen de libre flotación, donde el tipo de cambio se determina en el mercado sin la intervención de las autoridades. Las operaciones que lleva a cabo el Banco de México en el mercado cambiario se hacen a través de mecanismos preunciados y reglas transparentes (Banco de México; Informe anual 1995).

Asimismo, la transición de un modelo de economía cerrada a un modelo de economía abierta, también exigía reformas al Banco de México para adaptarse al proceso de apertura hacia mercados internacionales. Puesto que “la desregulación financiera y la ruptura de los espacios económicos han venido a cuestionar la coherencia de aquellos espacios que fueron constituidos en la posguerra. La desregulación financiera y la tendencia a la llamada globalización están constatando la destrucción de aquellos espacios económicos” (Correa,1998:137). Es así que autoridades y analistas oficiales coinciden en la necesidad de cambios estructurales en las diferentes instancias de política económica, entre ellas la monetaria. De esta manera, las reformas de autonomía y transparencia se convirtieron “[...] en un componente fundamental del nuevo programa económico [...] que intentaba restaurar la confianza en la política monetaria y librar así una guerra exitosa contra la inflación” (Carstens y Jácome, 2005: 684).

En este escenario económico de crisis se acumulan presiones regulatorias que exigen una reforma institucional para el Banco de México, promoviendo en un primer momento la autonomía de dicha organización, y consecutivamente una reforma de transparencia. Se modifican aspectos importantes de su normatividad constitutiva y funcional con el propósito de asegurar la autonomía y transparencia de sus decisiones de política monetaria. “Replanteamiento de mecanismos para orientar la lucha en contra de la inflación, ajustes institucionales con el propósito de disminuir los efectos de la crisis sobre el nivel de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad y crear las condiciones para que la actividad económica estuviera en la posibilidad de recuperarse en el plazo más corto posible (Banco de México; Informe Anual, 1995). Sin embargo, es importante marcar que este proceso se da dentro de un contexto de acumulación de rezagos institucionales, consecuencia de una etapa previa del cuerpo de administración pública sujeto a un modelo de Estado autoritario. Esto implicó una falta de acuerdos y negociaciones entre los agentes involucrados con la política monetaria, situación que necesariamente deriva en concentración de poder, secrecía y mayor discrecionalidad en la toma de decisiones de política monetaria.

1.2. Proceso de transición de un modelo de Estado autoritario a un Estado democrático

La democracia como sistema político implicó reformas de las instituciones políticas en su conjunto y el restablecimiento de mecanismos institucionales que dieran lugar a la instauración de una democracia política. Sus primeras expresiones se dan en procesos electorales de las últimas dos décadas, emergiendo una dinámica de democratización que inicia con el fin del sistema de partido único. “Los procesos electorales en México rebasaron el umbral del autoritarismo, sobre todo e inicialmente con la implantación del Instituto Federal Electoral (IFE) y su ciudadanización y, después, con la emergencia de una ciudadanía capaz de participar con su voto en las elecciones [...]” (Chaouch y Carrasco, 2008:186). La entrada de la democracia por la puerta electoral, genera, aunque de forma gradual, un nuevo escenario con distintos centros de poder y de negociación, dando la posibilidad de codificar las demandas ciudadanas con la oferta política electoral (Chaouch y Carrasco, 2008).

Actualmente, se refiere a la democracia como un proceso en transición donde coexisten al interior de las instituciones códigos del régimen de autoritarismo y la tendencia a la democracia, por lo que se argumenta que dicha transición no ha significado una discontinuidad clara entre la etapa de estructuras autoritarias y la consolidación democrática. En términos generales, se considera que la democracia se aprecia como una forma organizativa de gobierno, caracterizada por promover la participación y derecho a decidir de la mayoría, lo que implica la igualdad de los individuos soberanos ante la ley. Se asume que representa una lógica de acción diferente al esquema autoritario, donde se pretende una apertura del Estado para que los individuos se involucren en las acciones de las actividades de las organizaciones de la administración pública.

Esta restauración del orden democrático supuso para el Banco de México una transición del programa de política monetaria, instrumentado particularmente mediante un mecanismo que impone disciplina a las autoridades monetarias para que dirijan un proceso de reducción de la inflación, por el cual dichas autoridades se comprometen al

logro de una inflación objetivo dentro de un rango del 3%, por lo general dentro de plazos definidos: Esquema de Objetivos de Inflación (OI), adoptado oficialmente en 2001 (Banco de México).

Se menciona que como resultado de esta transición al mencionado Esquema “[...] el objetivo y la implementación de la política monetaria se han vuelto más transparentes y abiertos al escrutinio del público. Del mismo modo, este proceso ha fomentado la rendición de cuentas del Banco de México y ha ayudado a anclar las expectativas de inflación” (Ramos y Torres,2005). Añadiendo que si bien la transparencia en la implementación de la política monetaria ayuda a restaurar la credibilidad y a anclar las expectativas de inflación, definitivamente no es suficiente para reducir y estabilizar la inflación en niveles bajos. Asimismo, se argumenta que con la intención de aumentar la efectividad y transparencia de la administración monetaria, y publicaciones que dan cuenta de sus acciones. En cierta medida, como respuesta a la desconfianza de los agentes económicos causada por la crisis económica, las autoridades monetarias tenían que mandar mensajes convincentes que se aplicaría con rigor el objetivo de combatir la inflación y restaurar la estabilidad, asumiendo que la credibilidad y confianza en el banco central incrementaba de manera importante la efectividad de sus acciones.

En líneas de una argumentación oficial, se señala que el Esquema de Objetivos de Inflación interactúa con los mercados y con el público en general, al generar expectativas de inflación, que su vez se espera que influyan en la estabilidad inflacionaria. Se asume que “si en la sociedad prevalecen expectativas de una inflación baja y estable, se favorece una fijación de precios y una determinación de los salarios en congruencia con la meta del banco central” (Turrent,2007:257). Por lo que, se comenta que dicho esquema de política monetaria converge con un sistema democrático en la medida que comparten valores. “Es un esquema que privilegia la transparencia y rendición de cuentas, que propone la especialización en las tareas, que toma en cuenta a los seres humanos; que intenta llegar a fines socialmente deseados sin recurrir al autoritarismo o a la compulsión. [...], cabe resaltar que la estabilidad de precios no es un fin en sí mismo. Se trata tan sólo de una precondition posterior de todas

las políticas económicas que es promover la formación de una sociedad lo más prospera e incluyente posible” (Turrent,2007:259).

1.3. Acuerdos Internacionales

En la configuración de este proceso complejo de reordenamiento del sistema económico y financiero mexicano, juegan un rol importante las agencias financieras gubernamentales internacionales, proponiendo reformas que exigen a los bancos centrales un replanteamiento organizacional, buscando resolver la problemática de inestabilidad macroeconómica. En este contexto para la banca central mexicana significó la acumulación de presiones para iniciar una reforma institucional, promoviendo inicialmente su autonomía en 1993. Se argumenta que el propósito explícito de este cambio es que la “...autonomía del banco central tiene por objeto principal construir una salvaguarda contra la reaparición de nuevos episodios de aguda inflación” (Mancera,1994:1). Estos arreglos institucionales inciden de manera directa en el caso del Banco de México con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios, como “condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico” (Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional para Dotar de Autonomía al Banco de México, 1993: 236).

Es así como a partir de la década de los 90, situación de crisis internacional, se formula un conjunto de reformas, “Consenso de Washington”,¹² orientadas a los países latinoamericanos, con lo que se pretende proveer un entorno monetario y financiero estable, que influya significativamente en las decisiones que tienen que ver con la política económica. Convergente con esta propuesta de reorganización del sistema financiero internacional derivada del Consenso de Washington, el Banco de México se compromete, igual que los bancos centrales de América Latina, a lograr su autonomía e instrumentar una política de transparencia con el fin exclusivo de controlar la inflación y

¹² En relación a la disciplina fiscal, gasto público, reforma tributaria, liberalización del tipo de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de los flujos de Inversión Extranjera Directa, privatización, desregulación y asegurar los derechos de propiedad.

contribuir a la estabilidad de los precios en los mercados internacionales (Williamson, 2000).

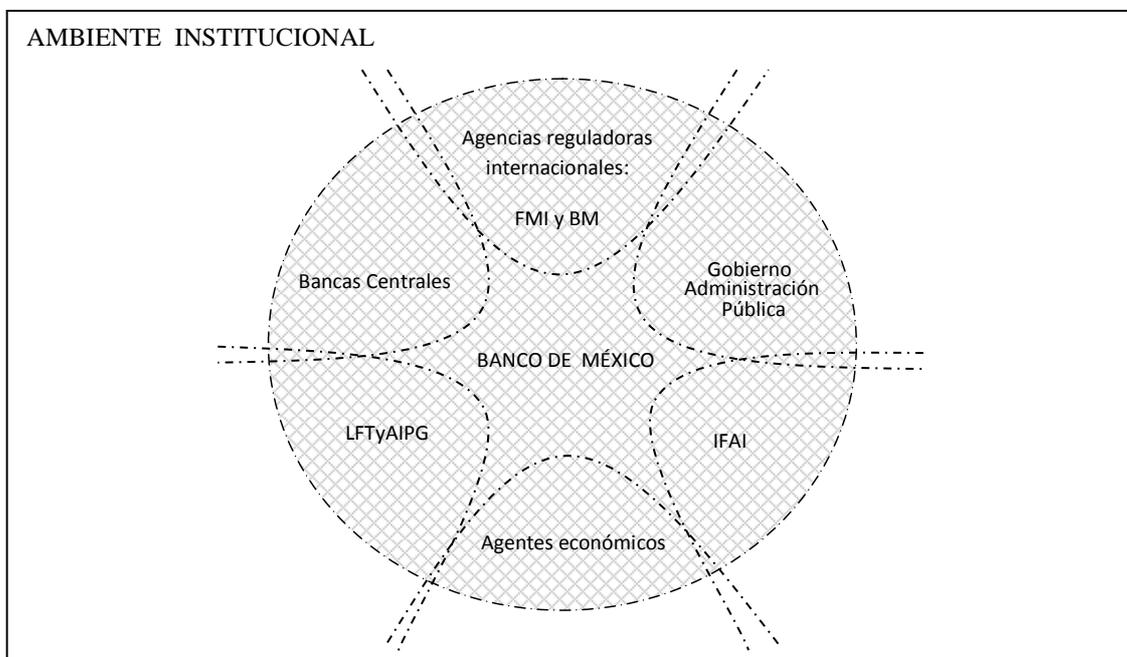
En este sentido, organizaciones internacionales formales como el FMI¹³ y el Banco Mundial perciben la necesidad de concretar reformas institucionales para enfrentar los retos macroeconómicos que se dan a nivel internacional, dando lugar a convenciones expresadas en códigos y normas que abarcan un conjunto de disposiciones relacionadas con el ambiente institucional relativas a la política económica y financiera, que deben considerar los países miembros del FMI, con el fin de regular y supervisar la acción organizada para la cooperación e intercambios entre sus países miembros. Específicamente estos códigos y normas internacionales el FMI y el Banco Mundial las agrupan en tres grupos que giran en torno a tópicos como son: 1) Transparencia en la política: Transparencia de los datos (Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) y Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) del FMI), Transparencia fiscal, Transparencia de las políticas monetarias y financieras; 2) Reglamentación y supervisión del sector financiero: Supervisión bancaria, Valores, Seguros, Sistemas de pagos, Lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo; 3) Integridad del mercado: Gestión de empresas, Contabilidad, Auditoría, Insolvencia y derechos de los acreedores (FMI;2010a).

De esta manera es como a nivel mundial las reformas institucionales enmarcadas en las nociones de autonomía y transparencia resultan comunes actualmente en el campo organizacional de banca central (ver esquema 6), la estructuración de este campo lo componen tanto agencias reguladoras, otras bancas centrales, organizaciones de la Administración Pública, entre otras, su interrelación consiste en la interacción incrementada de información compartida dando lugar a cuerpos reguladores como mecanismos coercitivos y normativos. En palabras de Meyer y Rowan (1999) refiere “a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional. En este sentido, la transparencia es introducida como dispositivo de

¹³ A fin de promover la estabilidad económica mundial por medio de la cooperación multilateral, se ha encomendado al FMI la función de supervisar el sistema monetario internacional y hacer un seguimiento de las políticas económicas y financieras de sus 187 países miembros (Fondo Monetario Internacional).

innovación dentro de la gestión de información, bajo el argumento de que este ajuste institucional permite alcanzar un mayor grado de eficacia y legitimidad requeridas para alcanzar el objetivo último de la banca central de los diversos países y por ende contribuir a un escenario económico estable. De estas exigencias institucionales se desprenden nuevos esquemas de acción que dan homogeneidad, pretendiendo captar la construcción de estructuras de organización similares, de naturaleza y prácticas de banca central reproduciendo expectativas estándares de comportamiento para estabilizar el orden internacional.

Esquema 6. Campo organizacional de banca central.



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Rosa (2002).

El Banco de México como miembro del FMI está sujeto a ceñirse a una serie de prescripciones racionalizadas sugeridas por esta última organización, la cual promueve instituciones que faciliten la cooperación entre sus más de 180 países miembros (la mayoría de las bancas centrales del mundo) regulando las relaciones entre sí. Esto se expresa en una miríada de acuerdos, códigos y convenciones como un conjunto complejo de reglas, en la medida que los intercambios entre los países se vuelve cada vez más especializada y compleja. Por medio de las cuales conforman la estructura y la

acción organizacional de banca central bajo la noción de que las reglas contribuyen a lograr un escenario con menor inestabilidad.

Así, como se había señalado en el capítulo anterior, este proceso de re-ajuste institucional permite el surgimiento de nuevas organizaciones y obliga a las existentes a incorporar nuevas prácticas y procedimientos, es decir los códigos y normas planteados por el FMI, “[...] definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucionalizado [...]” (Meyer y Rowan,1999:79), que independientemente de su eficacia las organizaciones que lo asumen aumentan su legitimidad. Es así como la configuración del mecanismo de transparencia da cuenta de una convención social en la que intervienen múltiples factores, compleja red de instituciones, agencias, actores e intereses, que interactúan con la finalidad de producir un resultado.

En el caso de la incorporación de prácticas y procedimientos en un ámbito internacional, el FMI ha adoptado varias medidas para fomentar la transparencia, argumentando que “si los bancos centrales y las entidades financieras encargadas de la supervisión y reglamentación de las instituciones y los mercados financieros realizan su labor de manera transparente, las expectativas del mercado se generarán con base en una información más fiable” (FMI,2010b). De acuerdo al FMI, la noción de transparencia consiste en dar a conocer al público en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de las políticas monetarias y financieras, el marco jurídico, institucional y económico de las mismas, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con tales políticas y los términos en que el banco central y los organismos financieros deben rendir cuentas (FMI,2000).

Entre las medidas adoptadas que dan cuenta de los compromisos internacionales que contrajo el Banco de México para fomentar la transparencia, están los acuerdos establecidos con el FMI, quien a partir del periodo de crisis económica y financiera, señala las deficiencias y secrecía en la información en materia económica y formula lo siguiente: a) en primera instancia un “código de buenas prácticas de transparencia en

las políticas monetarias y financieras”¹⁴, el cual tiene por objeto mejorar la transparencia de los objetivos y los procesos operativos que rigen dichas políticas (FMI,2000), b) Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD), establecidas en 1996, con el propósito de orientar a los países que tienen acceso, o podrían obtener acceso, a los mercados internacionales de capital en la tarea de divulgar datos económicos y financieros al público, y c) el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD), establecido en 1997, orientado a países con sistemas estadísticos menos desarrollados, facilitando un marco para evaluar las necesidades en lo que se refiere a mejorar la calidad de los datos.

Se argumenta que estas dos últimas normas contribuyen a la elaboración de sistemas estadísticos oportunos y completos, a la vez que fomenta la aplicación de políticas macroeconómicas; y constituyen un marco de referencia mundial para la divulgación de datos macroeconómicos (FMI, 2010c). Es así que en este contexto, el FMI inició un trabajo de apoyo al establecimiento de prácticas para guiar a sus miembros en la difusión de información.

Lo señalado por el FMI sugiere al Banco de México ceñirse a un esquema de buenas prácticas estadísticas, en cuatro áreas fundamentales: cobertura, periodicidad y oportunidad, acceso al público, e integridad y calidad; dispositivos que pretenden mejorar la cobertura y la transparencia. Bajo el supuesto de que las políticas monetarias y financieras pueden ser más eficaces si sus objetivos, fundamentos y métodos de ejecución son comunicados al público de manera confiable, accesible, clara y oportuna. Se plantea en esta perspectiva que si los bancos centrales y las entidades financieras encargadas de la supervisión y reglamentación de las instituciones y los mercados financieros, realizan su labor de manera transparente con base en una información más fiable, las expectativas del mercado serán optimas. Asimismo, argumentan que la transparencia puede fomentar una mayor rendición de cuentas al público. Así el Banco de México debió sujetarse a dichas prácticas para promover la transparencia.

¹⁴Este Código de buenas prácticas incluye a bancos comerciales, compañías de seguros y de valores y otras instituciones y entidades que participan en los mercados financieros; los gobiernos y sus políticas, y las instituciones multinacionales, incluido el Fondo Monetario Internacional.

Se puede observar que las tres condiciones iniciales antes brevemente descritas suponen, cada una, sólo una de las dimensiones de una reforma de modernización del Estado, reforma institucional más global, que incide en estructuras organizacionales del Gobierno mexicano, donde al parecer “los problemas económicos guiaron el proceso de transformación que tuvo como sus principales objetivos el redimensionamiento drástico del aparato público, [...]” (Ramírez y Ramírez, 2008). Reforma que funge a su vez como principios de legitimidad de las organizaciones dentro de la Administración Pública mexicana, particularmente en este caso del Banco de México, de donde emergen nuevos arreglos estructurales e institucionales que se expresan en la nueva gerencia pública, en la autonomía y en la transparencia, concibiendo la noción de banca central moderna. Factores exógenos imperantes en el ambiente organizacional del Banco de México, brevemente comentados configuran un escenario dinámico y complejo, a partir del cual se desprenden múltiples ajustes institucionales a los que debe sujetarse, entre ellos se destaca lo que expresa el carácter de autonomía y la construcción de una política de transparencia: proceso de reforma de banca central.

2.- Tres ámbitos de banca central moderna: Nueva gerencia pública, Autonomía y Transparencia

El reordenamiento del sistema económico y financiero mexicano, ha requerido arreglos institucionales profundos, de ahí las exigencias de llevarse a cabo ajustes estructurales como la adopción del esquema de nueva gerencia pública (NGP) y las reformas de autonomía y transparencia, lo cual resulta común actualmente en la vida organizacional de banca central moderna.

2.1. Nueva gerencia pública

En un contexto de crisis tanto de la forma de organización burocrática como de la legitimidad del rol del Estado, hace su aparición la nueva gerencia pública enraizada en tres principios: economía, eficiencia y eficacia; ello bajo las lógicas de racionalidad y de mercado (De la Rosa, 2008). Lo que expresa una nueva concepción de la

Administración Pública con la intención de construir una forma diferente de organización y gestión de las funciones del Estado, en el marco del nuevo orden mundial globalizado. Proceso acompañado por el resurgimiento de tendencias bajo el denominado modelo de “neoliberal” que invoca la marginación de la intervención estatal y aboga por la participación de los sectores empresariales privados. Implica un cambio en los modelos de gestión pública: del paradigma burocrático gubernamental al paradigma gerencial de corte privado.

Este paradigma gerencial se adhiere como un mecanismo alternativo de planeación y ejecución de las políticas públicas, que enfatiza la incorporación en la gestión de los asuntos públicos criterios de la gestión privada y un enfoque de mercado en la provisión de bienes y servicios públicos. “[...] Si bien estas nuevas bases de la reforma administrativa tienen como elemento común el acotamiento del modelo burocrático, no son en absoluto homogéneas, aunque contienen una premisa básica que las unifica: la premisa de que el interés público está mejor servido a través de la exigencia de resultados más que de la determinación de procedimientos, y que si a los gerentes se les otorga la discrecionalidad para elegir los procedimientos que juzguen más útiles ellos producirán los resultados requeridos, de allí que a estas reformas se les suelen calificar como “reformas gerenciales”, aludiendo con ello al “cómo” del funcionamiento de las organizaciones – en contraposición al formalismo procedimental del tipo de gestión burocrática” (Quintín, 2002).

La gerencia como paradigma global ha permeado el ámbito de lo público e incitado la modificación del rol del Estado en México, como en otros países, generando una suerte de isomorfismo institucional en las organizaciones públicas, incidiendo en las estructuras y comportamiento de los agentes clave en el ámbito de las políticas públicas. Este isomorfismo tiene un efecto de homogenización, es decir, hay una disminución en la variedad y la diversidad dentro de estas organizaciones, que al estar bajo presiones similares procuran superarlas a través de la imitación de las prácticas establecidas dentro del campo. En tanto, el grado de isomorfismo será mayor cuando las organizaciones realizan transacciones con agencias del Estado y sector privado, y el

cuanto el número de modelos organizacionales alternativos visibles sea menor (DiMaggio y Powell, 1999b).

En el caso particular de México se inicia un proceso de reforma administrativa, en 1995, que implicó la transformación del aparato gubernamental, por medio de un Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (Promap) (Arellano, 2000). Programa donde se argumenta que surge del interés de replantear cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos en términos del costo social, definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes, sus objetivos son (Promap, 1995-2002):

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

El desarrollo de los objetivos propuestos dentro de este Programa, se apoya en cuatro subprogramas, que implican ajustes de las regulaciones y procedimientos, y modificación de actitudes y conductas en el sector público, como se muestra en el cuadro 17 de manera sintética.

En un primer punto, se refiere a la participación ciudadana en las acciones de la gestión pública, mediante consultas sistémicas, soportados en mecanismos transparentes de participación social. Las dependencias de la Administración Pública Federal adoptan medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan y la forma en que éstos pueden ser tramitados. La revisión y simplificación del marco normativo que regulen sus funciones, identificar aquéllas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los

cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, introduciendo mayores elementos de austeridad en los procesos relativos al diseño, implementación y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su eficiencia, incorporar consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternas que garanticen su transparencia, flexibilidad y efectividad. Asimismo, se definen estándares de calidad, promoción de la cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo, y la vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos, se señala que todo esto en un marco de transparencia y calidad para brindar los servicios públicos.

Cuadro 17 Subprogramas para la modernización de la Administración Pública.

Subprograma	Objetivo	Líneas de acción
Participación y Atención Ciudadana	Lograr la participación activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales.	Desarrollo de la contraloría social Sistemas de atención directa a la población Transparencia Revisión y simplificación del marco normativo. Estándares de calidad Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo. Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.
Descentralización y/o Desconcentración Administrativa	Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de mejorar los servicios públicos. Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, y respondan a objetivos y funciones claramente definidos.	Fortalecimiento del federalismo Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.
Medición y Evaluación de la Gestión Pública	Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia	Objetivos claros y metas cuantificables. Creación de indicadores de desempeño. Sistema Integral de Información. Fortalecimiento de los órganos internos de control.
Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público	Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.	Sistemas de selección. Actualización de conocimientos y habilidades. Sistema integral de desarrollo de Recursos Humanos. Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo. Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público Efectividad de la función de investigación

Fuente: Elaboración propia con información del Promap, 1995-2005.

En un segundo subprograma se precisan la descentralización y/o desconcentración administrativa en relación a las áreas de regulación y control con las áreas encargadas de la operación. Para acelerar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y fortalecer el federalismo, este subprograma establece las siguientes acciones: fortalecimiento del federalismo, simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario, fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.

El tercer subprograma, medición y evaluación de la gestión pública, se expresa en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población. Mediante el establecimiento de objetivos claros y metas cuantificables, creación de indicadores de desempeño, sistema integral de información y el fortalecimiento de los órganos internos de control.

Finalmente, el cuarto subprograma, tiene que ver con la dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Argumentando que el recurso humano es clave dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción, por lo que es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, mediante una estructura de incentivos y sanciones. Considerando profesionalizar el servicio público sobre líneas de acción como procedimientos de sistemas de selección, actualización de conocimientos y habilidades, sistema integral de desarrollo de recursos humanos, mejores perspectivas de desarrollo, fortalecimiento de los valores éticos en el servicio público y efectividad de la función de investigación.

Con la adopción de un enfoque gerencialista-empresarial, las organizaciones públicas entran en una nueva dinámica de gestión reemplazando los modos clásicos de administrar, por formas que redefinen su estructura orgánica, plantilla laboral, estrategia, cambios en sus estatutos organizativos y una concepción de gerente público. Proceso de cambio, en términos de una “endoprivatización que consiste en la

sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, metodología y la técnica de la gerencia privada” (Guerrero,2004:218). Caracterizando una tendencia de ajuste entre la organización pública a los criterios de mercado propios del gerencialismo, dando lugar a un forma organizativa orientada hacia el mercado a efecto de que el sistema de la administración pública funcione con la eficiencia del modelo del mercado reproduciendo sus principios.

La NGP se inserta en las organizaciones públicas mexicanas, en distintas acciones, con la aplicación de una amplia variedad de técnicas gerenciales con orientación de mercado y hacia el cliente, introducción de la lógica de competencia, mecanismos de evaluación, orientación a resultados y una mayor aplicación de tecnologías de información, entre otros mecanismos de mercado. Algunas características se reconocen propias de la NGP, las cuales no han tenido antecedentes en el ámbito gubernamental (orientación al cliente, contratos, sistemas de competencias, empresarialidad e innovación y separación entre *management* y política) y otras que retoma la NGP, y que comprenden aspectos que ya se habían tomado en cuenta en el actuar gubernamental (rendición de cuentas, mayor utilización de tecnologías de información, planeación estratégica y descentralización) (Martínez,2005).

El alcance de este nuevo paradigma organizacional como proceso de innovación y transferencia organizacional ha incidido, sin excepción, en la estructura organizacional del Banco de México, organismo de política pública fundamental en la estructura y en el comportamiento del sistema de la economía mexicana, clave en el sistema económico que incide en la toma de decisiones de los agentes económicos, exigiendo cambios en las normas y rutinas de manejo de información, de una política de información eficiente, a través de mecanismos como los derivados de la transparencia. A través de dispositivos organizacionales soportados en valores como compromiso ético, excelencia, innovación, trabajo en equipo e interés público. Con la intención de crear un ambiente para incrementar su adaptabilidad y la obtención de sus objetivos. En correspondencia con el contexto del entorno social se inculca el orgullo y la lealtad institucional, hecho de legitimación interna que permite a los actores organizacionales

experimentar satisfacciones o aumentar beneficios monetarios o sociales, lo que permite una movilización activa por la consecución de los objetivos institucionales. Por supuesto, la identificación organizacional no es el único recurso de la motivación; forma parte del contrato laboral una amplia gama de gratificaciones materiales, acompañadas de mecanismos coercitivos.

Cabe mencionar que si bien, los mecanismos considerados en los valores institucionales no son del todo generados específicamente a partir de la incorporación de la NGP, si son formalizados y reforzados por ella, al propiciar cambios en rutinas de trabajo. En el Banco de México este ha sido un proceso paulatino que a la fecha dispone aproximadamente más de 15 proyectos internos de modernización de gestión, que se expresan en un programa de mejora del desempeño para la gestión, servicio civil de carrera, índices de desempeño, basados en tres ideas principales que tiene que ver con la sinergia para general valor al público, coordinación y flexibilidad. Se argumenta que estos tienen el propósito de fortalecer diversos elementos de cultura organizacional, dejados en el tintero anteriormente, cuando el Banco de México se enfocaba exclusivamente a los aspectos técnicos de las actividades sustantivas de banca central, dejando de lado las actividades administrativas.

2.2. Autonomía

Como se menciono, líneas arriba, la autonomía parte de las exigencias de agencias internacionales para iniciar una reforma institucional, en el caso del Banco de México promoviendo inicialmente la autonomía en 1993, con el propósito de construir una salvaguarda contra la reaparición de episodios de aguda inflación. Por lo que, la intencionalidad de la reforma de autonomía es consolidar una banca central independiente de otros centros de poder, buscando limitar la incidencia de condicionamientos políticos y/o de los grupos de interés en las decisiones de política monetaria, de modo que disminuyan los riesgos a los que se enfrentan los agentes económicos.

Esta decisión se tradujo en cambios en los roles y en las posiciones de los agentes en la estructura organizacional del Banco de México. Significa que se alteran comportamientos, ahora sujetos a una trama distinta de reglas, normas, incentivos o limitantes formales derivadas de la reforma institucional. Dado de que el Banco de México, como toda banca central es un ente productor de información de política monetaria, la reforma autonómica destaca, además de los cambios en su directorio, la adopción de mecanismos organizacionales relacionados con las actividades de producción y distribución de información, de modo que se logren los objetivos primordiales del Banco de México, pero soportados por una base de credibilidad más amplia entre los agentes económicos -este punto se retoma más adelante-.

La reforma de autonomía pretende proveer un entorno monetario y financiero estable, que influya significativamente en las decisiones de los agentes económicos. Sin embargo, este cambio restringe el campo de acción tradicional del Banco de México, reorientándolo exclusivamente a la procuración de la estabilidad de precios. No obstante, la presencia de causas internas, ésta reforma es impulsada fuertemente por factores exógenos, particularmente convergente con la propuesta de reorganización del sistema financiero internacional derivada del Consenso de Washington: el Banco de México se compromete, igual que los bancos centrales de América Latina, a lograr su autonomía con el fin exclusivo de controlar la inflación y contribuir con la estabilidad de los precios en los mercados internacionales.

Si bien, la reforma autonómica constituye un punto crucial en la evolución institucional del Banco de México, este propósito ha estado presente desde su fundación, se afirma que tal autonomía “presenta tres etapas claramente definidas. La primera, que se extiende desde la fundación del Banco de México en septiembre de 1925, hasta 1936 [...] etapa de la autonomía reglamentaria. Muchos años después, quizá a partir de la devaluación de 1954 (o para otros desde 1958), se inicia la era de la autonomía carismática. [Finalmente] La tercera fase de la autonomía [...] se materializó a partir de la promulgación de una nueva ley para el Banco de México a finales de 1993.” (Turrent, 2005:47). En esta última etapa es cuando se formalizan diversas prácticas de

autonomía presentes en el Banco de México desde sus inicios. De ahí se afirma que “Existieron varios puentes de continuidad entre la Ley Orgánica del Banco de México de 1986 y su sucesora de 1993. [...] el de los candados o topes [en el otorgamiento de créditos] que, independientemente de la autonomía institucional, quedaron incorporados en el ordenamiento que entró en vigor en abril de 1994” (Turrent, 2005:68).

Se muestra en términos generales que en el Banco de México los cambios institucionales derivados de la autonomía son significativos. En una visión retrospectiva se verifica que la estructura organizacional vigente dispone de mayor autonomía debido a la reforma, adicionando criterios que modificaron su naturaleza formal y que a su vez disminuyeron en el Banco de México la discrecionalidad y la subordinación política respecto de otras instancias del Gobierno Federal.

En cuanto a su naturaleza jurídica, como se aprecia en el cuadro 18, el Banco de México desde 1982 operó con carácter de organismo público descentralizado bajo control del Gobierno Federal, sin embargo su directorio fue mixto, al estar integrado con representantes de los sectores público y privado. Se afirma que esta estructura no garantizaba su autonomía, puesto que, “[...] [en esta fase] se carecía de la independencia necesaria para formular y aplicar la política monetaria y cambiaria, y la estabilidad de precios fue un objetivo secundario...” (Carstens y Jácome, 2005:687). Así que, en 1993 el precepto fue reformado al definir al Banco de México como persona de derecho público con carácter autónomo, ejerciendo funciones inherentes al Estado, pero sin considerarse como un organismo dependiente del Poder Ejecutivo. Asimismo, la personalidad jurídica del Banco de México derivó en un organismo público de Estado sin participación privada, limitando las posibilidades de oportunismo en el uso de información privilegiada. Se considera que el cambio constitucional asociado a la autonomía, posibilita una banca central independiente con su correspondiente Ley (del Banco de México).

Cuadro 18. Organización del Banco de México: Ex-Antes y Ex-Post a la reforma de autonomía.

Característica de autonomía	Antes	Después
Naturaleza jurídica	Organismo público descentralizado	Persona de derecho público con carácter autónomo
Integración de la estructura de directorio.	Junta de Gobierno, a una comisión de crédito y cambios y a un director general.	Junta de Gobierno y a un Gobernador
	<p>Junta de Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros: 11 miembros propietarios y sus respectivos suplentes. • Plazo en el cargo: indeterminado • Representación: sector privado y sector público. • Presidida: Secretario de Hacienda y Crédito Público en su ausencia por Director General del Banco de México • Resoluciones: Por mayoría de votos y voto de calidad. 	<p>Junta de Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros: 5 miembros sin suplentes. Un Gobernador y 4 Subgobernadores. • Plazo en el cargo: Gobernador 6 años y subgobernadores 8 años. • Representación: Sin representación del sector privado ni del y sector público. • Presidida: Gobernador o por quien aquel designe. • Resoluciones: Voto aprobatorio de la mayoría y voto de calidad.
	<p>Comisión de crédito y Cambios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros: 6 miembros sin suplentes • Representación: sector público. • Presidida: Secretario de Hacienda y Crédito Público en su ausencia por Director General del Banco de México • Resoluciones: Por mayoría de votos y voto de calidad. 	<p>Comisión de crédito y Cambios (Antes): Ya no forma parte de los organismos primarios del Banco de México, pero debe actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios (actualmente).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros: 6 miembros sin suplentes • Representación: sector público. • Presidida: Secretario de Hacienda y Crédito Público en su ausencia por el Gobernador del Banco de México • Resoluciones: Por mayoría de votos.
	<p>Director General:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros: uno sin suplente • Designación: ejecutivo y legislativo • Representación: sector público. 	<p>Gobernador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros: uno sin suplente • Designación: ejecutivo y legislativo • Representación: sector público.

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes reglamentarias del Banco de México correspondientes a las dos fases, que comprenden 1986-1993 y 1994-2010, respectivamente.

En relación a la integración del directorio, en la fase anterior a la autonomía no existían en la Ley Orgánica del Banco de México una normatividad específica, sólo estipulaba el nombramiento del gobernador por el Ejecutivo Federal, sin mencionar el periodo ni las provisiones de remoción del cargo. Esto le permitía un alto grado de discrecionalidad en el desempeño de sus funciones y requerimientos a que debía ajustarse un Gobernador; por ende, intermediario de un poder exógeno a la institución, entonces éste como integrante de "... la llamada Junta de Gobierno del Banco de México se convirtió de facto en una suerte de extensión o némesis del gabinete económico del Presidente. Autonomía: cero." (Turrent, 2005:71).

Posteriormente, las definiciones específicas en la integración de la estructura de directorio se establecen a partir de la reforma de autonomía, al señalar que el Presidente de la República, sujeto a la aprobación de la Cámara de Senadores, nombra al Gobernador. Estipulándose que el cargo es por un periodo limitado de seis años (evitando la coincidencia con el ciclo político) y una dedicación de tiempo completo, dada la necesidad de que este funcionario disponga de un periodo relativamente amplio y estable que salvaguarde la autonomía, impida la politización y evite la manipulación ajena de la política monetaria. Asimismo, las provisiones de remoción del cargo no son por razones ligadas a la formulación de políticas, sino más bien por faltar con los requisitos de moralidad, capacidad y cumplimiento de funciones y acuerdos.

Esto contrasta con la estructura del directorio antes de la autonomía, donde se disponía de tres órganos primarios de administración: Junta de Gobierno, Comisión de Crédito y Cambios, y un Director General. El primer órgano, estaba integrado por 11 miembros propietarios¹⁵ y sus respectivos suplentes, estos últimos con voz pero sin voto, designados por el Ejecutivo Federal. Esta junta era presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o en su ausencia por el Director General del Banco de México y sus resoluciones se tomaban por mayoría de votos y por el voto de calidad del primero. La Comisión de Crédito y Cambios estaba integrada por 6 miembros¹⁶ sin suplentes y era presidida por Secretario de Hacienda y Crédito Público o en su ausencia por el Director General del Banco de México y las resoluciones se tomaban por mayoría de votos y por el voto de calidad. Finalmente, el otro órgano primario, el Director General, era designado por el Presidente de la República, cubriendo requisitos de ciudadanía, de competencia y experiencia.

¹⁵ Los cuales eran: Secretario de Hacienda y Crédito Público, Secretario de Programación y Presupuesto, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Director General del Banco de México, Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presidente de la Comisión Nacional Bancaria, Presidente la Comisión de Nacional de Valores, Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos, y tres personas de reconocida competencia en materia financiera designadas por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, que no presenten servicios de carácter laboral a las citadas dependencias.

¹⁶ Que eran: Secretario de Hacienda y Crédito Público, los subsecretarios de dicha dependencia que sean miembros propietario y suplente de la Junta de Gobierno, el Director General del BM, su suplente en la citada junta y el Director General Adjunto de la institución, que designe el titular de la misma.

Actualmente, dichos órganos primarios se han reducido a dos: Junta de Gobierno y Gobernador¹⁷. El primero integrado por 5 miembros: los cuatro Subgobernadores con una duración en el cargo de 8 años y el Gobernador 6 años. Esta junta es presidida por el Gobernador o por quien él designe (o por procedimiento art. 41 de LBM) y sus resoluciones son por medio del voto aprobatorio de la mayoría y por el voto de calidad. Como se puede ver la estructura formal de directorio queda sin representaciones sectoriales, se elimina la participación del poder ejecutivo y del sector privado. Asimismo, se reduce el número de órganos primarios (de 3 a 2) y de miembros dentro de la Junta de Gobierno (de 11 a 5), reformas tendientes a garantizar un ente autónomo.

El comparativo funcional, cuadro 19, muestra que antes de la reforma, el Banco de México para responder a su objetivo estratégico de procurar adecuadas condiciones crediticias y cambiarias, asumía la responsabilidad en la política cambiaria. Sin embargo, actualmente hay una separación funcional entre la política monetaria y la política cambiaria, lo que expresa una restricción de poder del Banco de México en la conducción de la política monetaria. La ley vigente le asigna exclusivamente la dirección e instrumentación de la política monetaria, y asume la función de ser prestamista de última instancia (únicamente con fines de liquidez), lo que significa que el Banco de México como política trata de prescindir de ella; en caso contrario, sería admitir la ineficiencia del sistema de pagos. Por lo tanto, actualmente sólo participa en la Comisión de Cambios¹⁸ presidida por el Secretario de Hacienda para la determinación de la política cambiaria. En este sentido, “El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios” (LBM, Art. 21).

¹⁷ Los órganos primarios en materia cambiaria participan en la Comisión de Cambios, y se someten a las resoluciones de esta en materia cambiaria.

¹⁸ Cabe mencionar que dicha Comisión de Cambios ya no forma parte de los órganos primarios de administración del BM como anteriormente, asimismo en general esta comisión no sufrió cambios relevantes en su estructura de directorio. Y sigue presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el BM participa en dicha Comisión, la preside en ausencia del titular (SHCP).

Cuadro 19. Funciones del Banco de México: Ex-Antes y Ex-Post a la reforma de autonomía.

Característica de autonomía	Antes	Después
Objetivos	El Banco de México tiene por finalidades: <ul style="list-style-type: none"> • Emitir moneda • Poner en circulación los signos monetarios • Procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero. • Desarrollo del sistema financiero. • Sano crecimiento de la economía. 	El Banco de México tiene por finalidades: <ul style="list-style-type: none"> • Proveer a la economía del país de moneda nacional. • Objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo. • Promover el sano desarrollo del sistema financiero. • Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.
Candados al otorgamiento de crédito	El Banco de México: <ul style="list-style-type: none"> • Si puede otorgar créditos al Gobierno Federal y a instituciones de crédito. • No estará obligado a prestar al Gobierno más servicios que los expresamente previstos en esta Ley. • Límites: el tope no debe “exceder al 1% del total consolidado de los Ingresos de la Federación. Salvo circunstancias extraordinarias que aumenten considerablemente las diferencias entre los ingresos y los gastos públicos. 	El Banco de México: <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar crédito al Gobierno e instituciones de crédito, así como al IPAB Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. • Límites: el tope no debe exceder el 1.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación (salvo en circunstancias extraordinarias). Si el saldo deudor de la cuenta excede el límite referido, el Banco procede a la colocación de valores a cargo del Gobierno Federal.
Política Monetaria y Política Cambiaria	Ambas políticas estaban instrumentadas por el Banco de México, bajo el supuesto de cumplir con sus objetivos.	La política monetaria es instrumentada de manera exclusiva por el Banco de México, pero existen ciertas restricciones en la conducción de la política cambiaria, coparticipando en la Comisión de Cambios.
Crecimiento económico	Se señalaba de manera genérica dentro de sus objetivos y lo respaldan otros argumentos de ley relativos a acciones de banca de desarrollo.	Al no señalarse dentro de sus objetivos se acota su acción a la instrumentación de política monetaria, exclusivamente, sin tener relación directa con el desarrollo económico.
Planeación económica	En coherencia con lo señalado al crecimiento económico el Banco de México debía actuar obedeciendo a la planificación económica general.	No hay algún criterio referido en este sentido.

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes reglamentarias del Banco de México correspondientes a las dos fases, que comprenden 1986-1993 y 1994-2006, respectivamente.

Uno de los aspectos más significativos de los cambios derivados de la reforma de autonomía se refiere al objetivo de la Banca Central. En relación a este punto, anteriormente a dicha reforma, “en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Banco de México de 1985 se estableció como propósito fundamental: “procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda” (Turrent,2005:68). Y su ley reglamentaria estipulaba el propósito de la estabilidad del poder adquisitivo junto con una pluralidad de objetivos sin una jerarquización entre ellos y sujetos a criterios genéricos, sin evitar conflictos entre las diversas políticas.

Actualmente el Banco de México ha adoptando por mandato constitucional un objetivo más acotado. Esto le posibilita una definición más precisa de su función sustantiva: mantener dentro de un límite razonable la tasa de aumento del nivel general de precios, de esta forma se especifica que, “Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional” (Art. 28, Constitucional), para controlar la inflación. Complementariamente, la Ley del Banco de México añade dos objetivos relacionados: la promoción de un “sistema financiero sano y el adecuado funcionamiento del sistema de pagos”, como sustentos del desarrollo económico.

Otro propósito del Banco de México para la consecución del objetivo de estabilización, es su facultad para decidir el otorgamiento del crédito primario. Es decir, de limitar sus préstamos al gobierno y prohibir el crédito al sector privado, salvo por necesidades de liquidez. Al respecto, existe el mandato de que ninguna autoridad externa al Banco de México puede ordenarle a otorgar préstamos ni créditos. El crédito al gobierno establece límites específicos, en tanto que el crédito al sector privado sólo se autoriza por motivos de regulación del sistema de pago. Respecto del monto límite de crédito se diferencia en que la reforma obliga a una tasa mayor (1.5% vs. 1%) pero el concepto de aplicación actualmente es sobre el gasto público versus los ingresos. Es decir, mientras en la ley anterior el máximo tope no debía “exceder al uno por ciento del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación para el año de que se trate” (LOBM, 1992: Art. 9), en la ley vigente se establece que el tope “no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos” (LBM, Art. 11), y en el caso de excederse el límite se colocaran valores a cargo del gobierno, realizando operaciones de mercado abierto.

Por otra parte, con la autonomía el campo de acción del Banco de México se limita: ocuparse exclusivamente de la política monetaria, sin tener relación directa con los aspectos cambiarios y el desarrollo económico. Anteriormente, entre los objetivos se le señalaba, aunque de manera genérica, el sano crecimiento de la economía en sujeción

a la normatividad de planificación económica¹⁹. Actualmente el Banco de México es considerado un ente estrictamente de regulación monetaria, se argumenta que las funciones de desarrollo y crecimiento económico no le competen porque implicaría asumir un rol de banca de desarrollo. Esta función adoptada antes de la reforma, fue un comportamiento criticado dentro y fuera del Banco de México, porque esta perspectiva, supondría aceptar que los mercados no existen o funcionan de manera inadecuada en el largo plazo.

Con este recuento general de las modificaciones organizacionales y funcionales derivadas de la reforma de autonomía, se confirman las fuertes implicaciones que tuvo sobre la estructura organizacional y funcional del Banco de México, limitando el comportamiento organizacional mediante una normatividad más específica. Asimismo, aunado a lo descrito en las secciones anteriores se dan pautas para los cambios operados en la gestión de la información con propósitos de alcanzar el objetivo primordial del Banco de México, donde uno de los mecanismos principales a estos fines es el de transparencia. En el sentido de que el Banco de México como toda banca central es un ente que produce y distribuye información de política monetaria, tal reforma autonómica, implicó ajustes institucionales buscando asegurar la transparencia²⁰ en la organización y gestión de la información con el propósito de inducir un mayor grado de eficacia y fortalecer su imagen institucional en el público.

2.3. Transparencia

En cuanto a la noción de transparencia se puede discernir que es un discurso en construcción, en un ámbito económico, aunque no exclusivo, a partir de sugerencias, códigos y normas, en un marco internacional referido a las esferas económicas y financieras gubernamentales, como se argumenta en las secciones precedentes. El anunciamiento que se hace al respecto en algunos documentos oficiales se centra en la garantía del acceso público a la información que generan las bancas centrales,

¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo y las directrices de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ver LOBM, 1992: Art.2.

²⁰ Entendiendo por transparencia "una disseminación amplia y oportuna de información es un principio básico para las acciones de la política monetaria. (Ortiz,2007:2).

organizaciones financieras y entidades del gobierno, esto es la producción y difusión de información de carácter público.

En el discurso de banca central la noción de transparencia se incierta como dispositivo de innovación inscrito en la modernización y fortalecimiento para la gestión de la información, en sus diferentes niveles de operación, particularmente a lo que refiere a las metas e instrumentación de la política monetaria y financiera. Asimismo, se plantea como respuesta a exigencias del ambiente organizacional de contar con mayor información, clara y oportuna que contribuya a alcanzar un mayor grado de eficacia y legitimidad requeridas para alcanzar el objetivo último de la banca central de los diversos países y por ende contribuir a un escenario macroeconómico estable, asumiendo que esto permite enfrentar retos económicos a nivel internacional, regular y supervisar la acción organizada para la cooperación e intercambios entre países. Lo que requiere de ajustes estructurales e institucionales para instrumentar dicho mecanismo.

En este sentido, para el caso de organizaciones como las bancas centrales, “la transparencia consiste en que se den a conocer al público en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de las políticas monetarias y financieras, el marco jurídico, institucional y económico de las mismas, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con tales políticas y los términos en que el banco central y los organismos financieros deben rendir cuentas” (FMI,2000:3). De acuerdo al FMI las buenas prácticas de transparencia de las políticas monetarias se basan en cuatro principios generales, contenidos en un *Código de buenas prácticas de transparencia* (FMI,2000): 1) Claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos de los bancos centrales; 2) Procesos transparentes mediante los cuales el banco central formula y publica las decisiones de política monetaria; 3) Acceso y disponibilidad del público a la información sobre las políticas monetarias; 4) Rendición de cuentas y las garantías de integridad del banco central.

Particularmente en el caso del Banco de México la transparencia hace referencia a la diseminación amplia y oportuna de información, argumentando por parte de autoridades oficiales del mismo banco que es utilizado como un instrumento para cimentar el consenso social en torno a la misión de reducir la inflación y para dar mayor efectividad a las acciones de la política, con el objetivo de fortalecer la credibilidad de la organización y mejorar la eficacia de sus políticas. “La transparencia es un concepto que ha estado estrechamente relacionado con la evolución del Banco de México hacia un banco central moderno. Desde 1994, cuando entró en vigor la reforma constitucional por la cual se concedió autonomía al Banco, ha habido una clara conciencia de que la transparencia y la rendición de cuentas son prácticas idóneas. El objetivo es fortalecer la credibilidad de la Institución para mejorar la eficacia de sus políticas y a la postre, consolidar la legitimidad de su autonomía” (Ortiz,,2007:2). La transparencia pretende facilitar asimismo el elemento de *accountability*, por el cual si bien el Banco de México tiene autonomía sobre su gestión, se encuentra obligado a dar cuenta sobre el cumplimiento de su objetivo fundamental y sus acciones como ente público.

De esta manera, la reforma institucional de transparencia se inserta en la estructura organizacional del Banco de México implicando una serie de ajustes normativos, prácticas y comportamientos que le permiten inteligibilidad con agencias reguladoras (FMI, Banco Mundial e IFAI), diversas audiencias y con agentes económicos, al instrumentar una política de transparencia. Con el propósito de constituir una estructura organizacional que envíe señales de poder y transparencia a los mercados, y fortalecer la credibilidad del banco al generar expectativas con base en el acceso de información más fiable. Dado que se considera que, la diseminación de la información sin credibilidad ni valores genera distorsiones en los comportamientos de los agentes económicos y público en general, y esto genera más desinformación y más desconfianza. Por lo que, factores como información, credibilidad y confianza son tres factores que constituyen una lógica de acción para lograr una política de transparencia.

3. Conclusiones

Con lo expuesto brevemente en este apartado, se intento plantear las condiciones iniciales imperantes en el ambiente organizacional e institucional de donde emergen reformas como la autonomía y transparencia, que inciden e impulsan un proceso de ajuste institucional a nivel de banca central en un ámbito regulativo. Proceso institucional paulatino al que ha estado sujeto el Banco de México. Esto permite contextualizar, de manera general, el ambiente donde se inserta el fenómeno organizacional del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México, que implica un replanteamiento organizacional y funcional, buscando mejorar su eficiencia, credibilidad, transparencia y enfrentar las problemática de inestabilidad macroeconómica, a partir de lo planteado en los 90s por agencias internacionales como el FMI y el Banco Mundial que sugieren a los bancos centrales su adhesión a una serie de acciones de transparencia.

Por lo que se puede argumentar que en el caso del Banco de México como organización gubernamental de regulación monetaria, está inmerso en una gama compleja de interacciones de múltiples vías comunicativas (agencias reguladoras y agentes económicos) generando redes complejas de información, interrelación e interacción, que se sujetan a una trama específica de códigos, normas, reglas, incentivos o limitantes formales, que pretenden hacer posible la instrumentación de una política de transparencia visibles particularmente en el ámbito de sus mecanismos para la gestión de la información, y a la vez dar respuesta a exigencias regulativas.

CAPÍTULO IV ESTUDIO DE CASO: FORMALIZACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA EN EL BANCO DE MÉXICO

[...] parece que habitamos en un mundo de procesos y estructuras dinámicas. Por ello necesitamos calcular las potencialidades más bien que las probabilidades, necesitamos una dialéctica de la polaridad, en que la unidad y la diversidad se definan de nuevo como polos simultáneos y necesarios de la misma esencia.

Ruth Nanda Anshen

Introducción

El contexto de reordenamiento del sistema económico mexicano, a partir de la década de los 90s, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) prescriben una serie de acciones de transparencia que exigen a los Bancos Centrales un replanteamiento institucional y organizacional, buscando mejorar su eficiencia para enfrentar la problemática de inestabilidad macroeconómica. En un aspecto convergente con la exigencia anterior, el Banco de México, a partir del 2002, se compromete a la aplicación de los criterios y normas relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTyAIPG). Esto con la intención de instrumentar una política de transparencia que garantice el acceso a la información pública que genera el banco. Asimismo, se plantea como un mecanismo que tiene la finalidad de incidir en las expectativas de agentes económicos de manera eficiente, para que actúen en correspondencia con el fin último del Banco de México: controlar la inflación y contribuir a la estabilidad de precios en los mercados internacionales.

El Banco de México inmerso en un ambiente organizacional dinámico requiere de nuevos arreglos institucionales, que suponen ajustes incrementales insertados en su

estructura organizacional para establecer el mecanismo de transparencia para la gestión de la información. Implicó un proceso de adaptación continuo a una trama distinta de reglas, normas, incentivos o limitantes formales derivadas de la reforma institucional de transparencia. Modificando su configuración organizacional con el propósito de alcanzar cierto grado de legitimidad entre las diferentes audiencias. Alineándose a requerimientos institucionales que pretenden asegurar la transparencia en el manejo de la información de política monetaria y demás información que produce el banco.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es presentar el estudio de caso referente a la situación actual de las implicaciones del proceso de institucionalización de transparencia para la gestión de la información en el Banco de México, es decir, el proceso de ajuste institucional al que ha estado sujeto a partir de la década de los 90s. Proceso de institucionalización que integra tres ámbitos el regulativo, normativo y cognitivo, con la intención de estudiar cómo se construye o institucionaliza la transparencia en el caso del Banco de México. Se retoman elementos del ámbito regulativo que se expresan en normas que exige el ambiente institucional a nivel de campo organizacional de banca central a las que debe ceñirse el banco. Se describe y analiza el ámbito normativo relativo a la transparencia, para ver de qué manera se inserta en la estructura organizacional para lograr el objetivo de instrumentar una política de transparencia. Y se considera el esquema común de referencia para describir y analizar el ámbito cognitivo que emerge de la concepción de una forma alternativa de gestionar la información.

1. Estructura organizacional del Banco de México

En esta primera sección se esboza la estructura organizacional y funcional del Banco de México, para identificar su objetivo estratégico y las unidades directivas que la componen, intentando caracterizar la complejidad o grado de diferenciación que existe entre las unidades que lo integran. Marco que se plantea a efecto de ubicar la unidad administrativa clave dentro del proceso de institucionalización de la transparencia para

la gestión de la información en el Banco de México, como es la Unidad de Enlace que forma parte de la Dirección General de Tecnologías de la Información, en la estructura organizacional.

1.1. Naturaleza organizacional del Banco de México

El Banco de México cuenta con una amplia trayectoria como organización bancaria que se remonta desde principios del siglo XIX. Pero es a partir de 1985 cuando se consolida como banco central para dar soporte al sistema económico mexicano. Durante el periodo de 1985-1993, de acuerdo a su naturaleza jurídica, opero con carácter de organismo público descentralizado bajo control del Gobierno Federal, sin embargo su directorio fue mixto, al estar integrado con representantes de los sectores público y privado. En cuanto a su objetivo estratégico de procurar adecuadas condiciones crediticias y cambiarias, asumía la responsabilidad de la política cambiaria a la par de la política monetaria.

Actualmente, a partir de 1993, el precepto de banca central fue reformado al definir por mandato constitucional al Banco de México como persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, ejerciendo funciones inherentes al Estado, pero sin considerarse como un organismo dependiente del Poder Ejecutivo. Asimismo, la personalidad jurídica del Banco de México derivó en un organismo público de Estado sin participación privada. Argumentando que el cambio constitucional asociado a la autonomía posibilita una banca central independiente, con su correspondiente Ley (del Banco de México). Asimismo, adoptó por mandato constitucional un objetivo estratégico más acotado, definición más precisa de su función sustantiva: mantener dentro de un límite razonable la tasa de aumento del nivel general de precios, de esta forma se especifica que, “su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional” (Art. 28 constitucional), al mantener dentro de un rango de control la inflación, en un límite del 3%. De acuerdo al marco funcional tiene como competencia exclusiva de la dirección e instrumentación de la política monetaria.

Complementariamente, la Ley del Banco de México añade dos objetivos relacionados: la promoción de un sistema financiero sano y el adecuado funcionamiento del sistema de pagos, como sustentos para el desarrollo económico. Asimismo, se da una separación funcional entre la política monetaria y la política cambiaria. Con la reforma de autonomía el campo de acción del Banco de México se limita: ocuparse exclusivamente de la política monetaria, sin tener relación directa con los aspectos cambiarios y el desarrollo económico. Anteriormente, entre los objetivos se señalaba, aunque de manera genérica, el sano crecimiento de la economía en sujeción a la normatividad de planificación económica²¹ (LOBM,1992:Art.2). Actualmente el Banco de México es considerado un ente estrictamente de regulación monetaria, se argumenta que las funciones de desarrollo y crecimiento económico no le competen porque implicaría asumir un rol de banca de desarrollo.

Específicamente, el Banco de México como banca central del Estado mexicano, es una organización pública constitucionalmente autónoma en sus funciones y administración, cuya finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional. En el desempeño de esta encomienda tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago (Banco de México).

1.2. Diseño de la estructura organizacional y funcional del Banco de México

Un punto de partida para el análisis del estudio de caso que aquí se presenta sugiere retomar la dimensión racionalizada de la organización, entendiendo esta como “una colectividad con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad, con sistemas de comunicaciones y de coordinación. Colectividades que existen sobre una base relativamente continúa en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, para la organización misma y

²¹ Plan Nacional de Desarrollo y las directrices de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

para la sociedad” (Hall,1996:42), para comprender como se estructuran los esquemas formales que definen roles, funciones, delegación de decisión, modos de coordinación y control, y flujos de dependencia funcional en el Banco de México. Asimismo conocer la base estructural general donde se inserta la unidad administrativa derivada de la exigencia normativa de transparencia, es decir la Unidad de Enlace y el grupo colegiado Comité de Información.

El ejercicio de sus funciones y administración está encomendado principalmente a dos órganos primarios: Junta de Gobierno y Gobernador. El primero integrado por cuatro Subgobernadores y un Gobernador, como se muestra en el cuadro 20. Esta junta es presidida por el Gobernador o por quien él designe (o por procedimiento art. 41 de LBM) y sus resoluciones son por medio del voto aprobatorio de la mayoría y por el voto de calidad. Como se puede ver la estructura de directorio está exenta de representaciones sectoriales.

Cuadro 20. Órganos primarios del Banco de México.

Naturaleza jurídica	Persona de derecho público con carácter autónomo
Integración	Junta de Gobierno y un Gobernador
	Junta de Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros: 5 miembros sin suplentes. Un Gobernado y 4 Subgobernadores. • Plazo en el cargo: Gobernador 6 años y subgobernadores 8 años. • Representación: Sin representación del sector privado ni del y sector público. • Presidida: Gobernador o por quien aquel designe. • Resoluciones: Voto aprobatorio de la mayoría y voto de calidad. Gobernador: <ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros: uno sin suplente • Designación: ejecutivo y legislativo • Representación: sector público.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley del Banco de México.

El nivel de formación académica de los integrantes de la Junta de Gobierno, presenta un alto nivel destacando la profesionalización en la dimensión económica, lo que responde a una especialización profesional dentro de la organización acorde a su función organizacional, en correspondencia con la naturaleza del Banco de México, (ver cuadro 21).

Cuadro 21. Integrantes de la Junta de Gobierno y profesión.

Nombre	Puesto	Profesión
Carstens Carstens Agustín Guillermo ²²	Gobernador	Dr. en Economía
Del Cueto Legaspi, Roberto	Subgobernador	Dr. en Derecho
Güémez García, Guillermo ²³	Subgobernador	Ingeniero Civil
Sidaoui Dib, José Julián	Subgobernador	Dr. en Economía
Sánchez González, Manuel	Subgobernador	Dr. en Economía

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

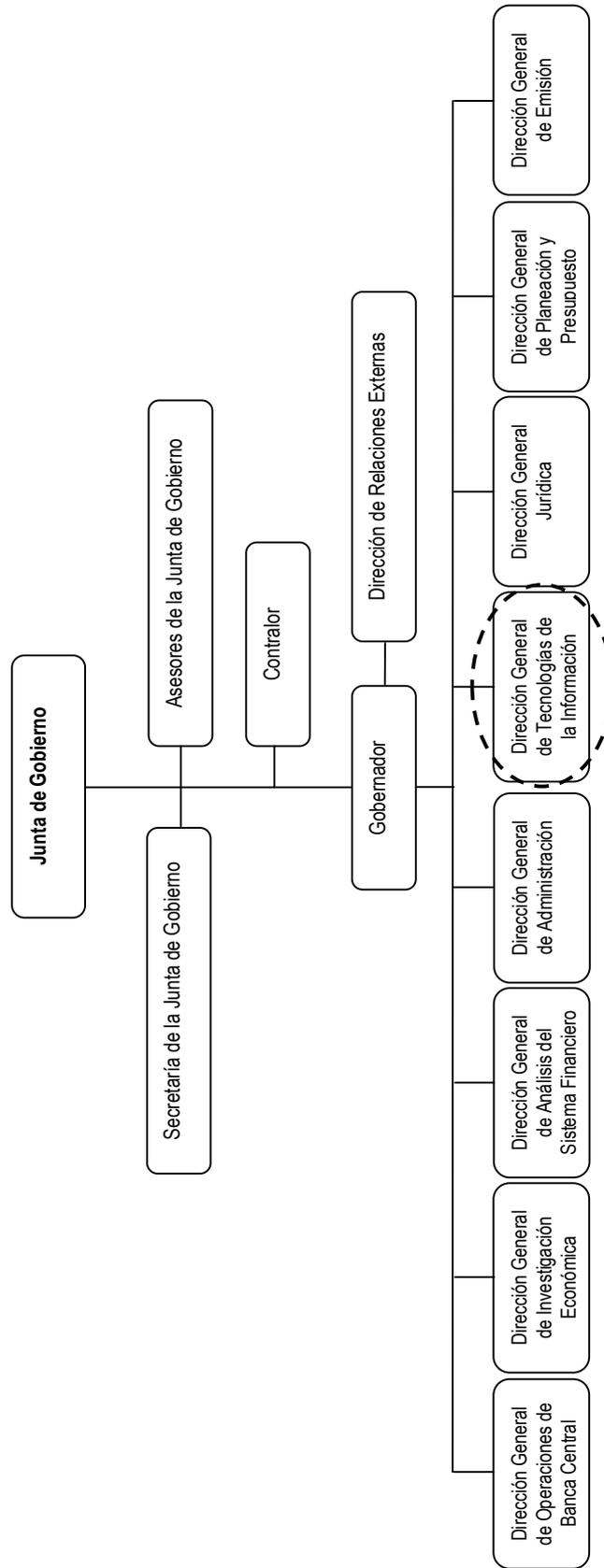
El esquema 7 muestra la estructura organizacional del Banco de México únicamente en sus principales niveles jerárquicos, justificándose esto en la medida de que esta información es de referencia para ubicar las instancias instrumentadas para el mecanismo de transparencia, como es la Unidad de Enlace (UE) que forma parte de la base operativa que responde a la Dirección General de Tecnologías de la Información, y el Comité de Información (CI) que está integrado por el Director de Relaciones Externas, Director de Coordinación de la Información y el Director de Disposiciones de Banca Central, estas dos últimas direcciones corresponden a la Dirección General de Tecnologías de la Información y Dirección General Jurídica, respectivamente, más adelante se retoma este punto.

Se observa una estructura con un orden jerárquico vertical (*top-down*), particularmente, se percibe una alta complejidad estructural, dado que cuenta aproximadamente con diez (10) niveles jerárquicos denominados como Junta de Gobierno, Asesores de la Junta de Gobierno, Secretaria de Junta de Gobierno, Contralor, Direcciones Generales (8), Direcciones (24), Gerencias (54), Subgerencias (92), Oficinas y Unidades. Aunque si bien el esquema gráfico del nivel jerárquico no muestra las relaciones informales, proporciona una representación de la división del trabajo, permitiendo observar las posiciones existentes dentro de la organización, cómo se agrupan éstas en unidades y cómo fluye entre ellas la autoridad formal (Mintzberg, 1999).

²² El 15 de diciembre de 2009 fue ratificado como Gobernador del Banco de México, y asume el cargo el 1 de enero de 2010 al 2015. Antecediéndolo en el cargo Guillermo Ortiz Martínez, Doctor en Economía, quien fue Gobernador del Banco de México de 1998 a 2009.

²³ Finalizó su segundo periodo como integrante de la Junta de Gobierno el 31 de diciembre de 2010. Al día de hoy hay un puesto de subgobernador sin titular.

Esquema 7. Organigrama simple del Banco de México.



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México

De acuerdo al esquema propuesto por Mintzberg (1999), las partes componentes de la estructura del Banco de México son la Junta de Gobierno y Gobernador dentro del nivel de ápice estratégico, las líneas medias están representadas por ocho Direcciones Generales, de donde se desprende el núcleo operativo. De manera general se aprecia que el diseño de la estructuración organizacional comprende medios tanto formales como semiformales para dividir y coordinar el trabajo a fin de establecer pautas de comportamiento para la consecución del objetivo organizacional. En este caso la coordinación del trabajo se da mediante la agrupación de unidades en base a funciones, generando un sistema de autoridad formal lo que constituye la jerarquía de la organización.

En el ápice estratégico o Junta de Gobierno se concentra el mayor grado de poder y control en cuanto a la toma de decisiones estratégicas, centralización, que comprenden e inciden en la definición de los objetivos organizacionales del Banco de México, teniendo como responsabilidad que la organización como un todo cumpla efectivamente con su objetivo y misión establecidos. “El ápice estratégico se ocupa de que la organización cumpla, efectivamente, con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización” (Mintzberg,1999:50). Asimismo, fungen el rol de portavoz informando a otras instancias dentro de la Administración Pública (SHP, Congreso de la Unión, IFAI), así como entidades económicas, respecto a las actividades del banco, particularmente relativas a la instrumentación de Política Económica, desarrollando contactos de alto nivel como agente negociador cuando hay que llegar a importantes acuerdos con entidades externas como en el caso del FMI, desempeñando actividades protocolarias. “Al gestionar las condiciones en los límites de la organización, los directivos del ápice estratégico desarrollan un conocimiento del entorno, y, al cumplir con sus obligaciones de supervisión directa, intentan adaptar la estrategia a sus fuerzas y necesidades, procurando mantener un ritmo de cambio que responda al entorno sin resultar problemático para la organización” (Mintzberg,1999:51).

Para lograr la encomienda de la Junta de Gobierno se agrupan unidades administrativa constitutivas o Direcciones Generales, cada una de las cuales se les atribuye funciones específicas pero múltiples comprendidas dentro de su campo de actividad, provistos de autoridad formal sobre su rubro de responsabilidades. Cada una de estas unidades la integran direcciones, gerencias, subgerencias y oficinas. “Los directivos de línea media ejercen autoridad directa sobre los operarios constituyéndose el mecanismo de coordinación directa” (Mintzberg,1999:52). Dentro de esta jerarquización de autoridad vertical los Directores Generales desempeñan una serie de tareas tanto por encima como por debajo de su propio puesto, al estar situado en una línea media entre ápice estratégico y núcleo de operaciones son un punto de contacto entre ambos reforzando el *feedback* de la información, así como contacto de enlace entre directivos de otras donde el trabajo sea independiente con el de su unidad.

Como se muestra en el organigrama simple del Banco de México, las unidades funcionales las integran 8 Direcciones Generales como son de Operaciones de Banca Central, de Investigación Económica, de Análisis del Sistema Financiero, Jurídica, de Administración, de Emisión, de Tecnologías de la Información y de Planeación y presupuesto. En lo que respecta a la Dirección General de Tecnologías de la Información tiene adscritas las Direcciones de Sistemas y de Coordinación de la Información, en esta última a nivel de núcleo de operación se sitúa la Unidad de Enlace, unidad administrativa establecida a partir de las exigencias normativas de transparencia (LFTyAIPG). Esta Dirección General tiene entre sus objetivos funcionales la gestión de los intercambios de flujos de información del Banco de México al promover la generación eficaz de la información en las diferentes unidades administrativas del banco y participar en el diseño de los sistemas que permitan compartirla institucionalmente, con el objeto de mejorar las actividades de dichas unidades, así como establecer sistemas tecnológicos de información y comunicación proponiendo normas y lineamientos para la organización, administración y publicación de la información institucional, optimizando el uso de la infraestructura informática, y administrar los archivos de históricos, biblioteca, y hemeroteca del banco (Art. 18 Bis y 29 del RIBM).

En términos generales se percibe una estructura organizacional altamente formalizada al normalizar tanto procesos de trabajo como de resultados, esto es que el Banco de México establece una serie de reglas sobre las funciones de los procesos de trabajo de cada una de las posiciones dentro de la estructura, así como los medios para garantizar su cumplimiento, expresadas en la normatividad desde una disposición general hasta hacerse más específica al bajar por la escala jerárquica, “dichas reglas especifican quién puede y quién no puede hacer cada cosa, cuándo, dónde, a quién, y con permiso de quién” (Mintzberg,1999:113), dando lugar a pautas de comportamiento al ejercer cierto rango de control sobre el mismo, de acuerdo al nivel.

Esto implica una descentralización vertical selectiva en relación a las constelaciones de trabajo agrupadas en base a funciones, delegándoles cierto grado de poder formal de decisión a medida que se desciende por la escala de autoridad lineal desde el ápice estratégico hasta la línea media. “La descentralización vertical sólo incluye a la cadena de autoridad, es decir al ápice estratégico y a la línea media, donde pueden producirse pautas de todo tipo” (Mintzberg,1999:250). Y una descentralización horizontal en la medida de que el grado en que los procesos de decisión están concentrados y controlados por los cargos directivos. “Se produce la centralización de ambas dimensiones cuando el ápice estratégico dispone de todo el poder, descentralizándose las dos cuando el poder baja por toda la escala jerárquica pasando finalmente a manos de los operarios” (Mintzberg;1999:223). En este sentido, “la centralización y descentralización no deben considerarse como absolutas, sino como dos polos extremos de un continuum” (Mintzberg,1999:222).

Derivado de lo anterior, la configuración de la estructura organizacional del Banco de México, desde un punto de vista de sistema de autoridad formal, está caracterizada por la especialización funcional, es decir, por la asignación específica de tareas divididas en unidades funcionales, relacionadas con las actividades organizacionales propias del banco así como las que refieren a la función de la estabilidad de precios, a las instancias de la estructura organizacional. Prevalece una especialización vertical de las funciones decisorias (Gobernatura, Direcciones Generales y Direcciones). Formalmente

esto permite la coordinación, pericia, responsabilidad y rol central de la autoridad. Actualmente, como se ha mencionado, esta estructura la integran un máximo órgano decisor que es la Junta de Gobierno, ocho (8) Direcciones Generales y 24 Direcciones, cada una con líneas funcionales diferenciadas de las otras. Es decir, se define de manera específica las áreas componentes de la estructura organizacional del Banco de México.

Así, de acuerdo a la información hasta el momento expuesta, se puede apreciar que la estructura organizacional que soporta el mecanismo de transparencia en el Banco de México expresa un alto grado de complejidad, “[...] grado de diferenciación que existe dentro de una organización” (Robbins, 1990:83), tanto horizontal como vertical. En este sentido, la estructura organizacional del Banco de México integra elementos estructurales como la especialización de funciones y departamentalización que conlleva la división de trabajo en diferentes niveles jerárquicos con la intención de dar respuesta a los requerimientos para el cumplimiento de su objetivo fundamental. Por lo que se organiza en subsistemas que requieren de mecanismos de comunicación, coordinación y control particulares para ser eficaces y lograr los objetivos organizacionales (Robbins, 1990).

Asimismo, se observa un alto grado de formalización y centralización. La formalización como “grado en que el cual las actividades de trabajo dentro de la organización son estandarizadas” (Robbins, 1990:93), que en este caso existe una estandarización de los procesos de trabajo a través de diferentes documentos normativos que contienen elementos de coordinación y atribuciones, en cuanto a actividades particulares. De donde se deriva la centralización, esto es el “grado en el cual la autoridad formal para tomar decisiones se concentra en [...], una unidad o un nivel, permitiendo a los empleados un *input* mínimo de su trabajo” (Robbins, 1990:106).

Según el principio de congruencia postulado en el enfoque configuracional la organización Banco de México hace una selección de mecanismos de coordinación y parámetros de diseño que se ajusten a los factores de contingencia dando lugar a una

configuración que permita alcanzar una consistencia interna entre sus parámetros de diseño o configuración estructural (ver cuadro 22). Donde destacan principalmente el mecanismo de coordinación como lo es la normalización de procesos de trabajo, diseño de la agrupación de unidades y especialización, permitiendo su adaptación a nuevas exigencias de su ambiente, en este caso como es la incorporación del mecanismo de transparencia.

Cuadro 22. Elementos de la configuración estructural del Banco de México.

Grupo	Parámetro de diseño	Principales Factores de contingencia
Diseño de puestos	Especialización del cargo, vertical y horizontal Formalización del comportamiento	Sistema técnico Tamaño de la organización
Diseño de la superestructura	Agrupación de unidades funcionales	Ambiente estable pero complejo y control externo
Diseño de toma de decisiones	Descentralización horizontal	

Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (1999).

Se percibe a la estructura organizacional del Banco de México, en una primera aproximación tipológica, como una configuración burocrática maquinal, descrita por Mintzberg (1999) donde su principal mecanismo de coordinación es la normalización de procesos de trabajo, tareas altamente especializadas, procedimientos formalizados, proliferación de reglas, normas y comunicación formal a través de toda la organización, tareas agrupadas a base de su función, un poder de decisión relativamente centralizado, y una elaborada estructura administrativa (ver cuadro 23). Atribuyendo gran importancia a la división del trabajo y diferenciación de unidades para responder de forma regulada al ambiente donde los controles externos en cierta medida condicionan su operación, representando una burocracia maquinal pública.

Cuadro 23. Características de la configuración estructural Burocrática maquinal.

Configuración estructural	Principal mecanismo de coordinación	Parte fundamental de la organización	Tipo de descentralización
Burocracia maquinal	Normalización de procesos de trabajo	Tecnoestructura	Descentralización horizontal limitada Centralización vertical

Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (1999).

La estructura organizacional en su dimensión formal diseñada en primera instancia sobre la base de medios formales para dividir y coordinar el trabajo, si bien sólo representa una parte de la complejidad organizacional es imprescindible a efecto de entender cómo y dónde se incorpora el mecanismo de transparencia en el Banco de México, resulta preciso iniciar con la descripción de su estructura organizacional, la cual puede entenderse como “el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas” (Mintzberg, 1999:26). Chandler, la identifica como un mecanismo primario a través de la cual la implementación de la estrategia es coordinada (Gunther,2006), entiende estructura organizacional como “... el diseño organizacional [...], definido formal o informalmente, [...]. Incluye primero líneas de autoridad y comunicación entre las diferentes oficinas administrativas y empleados; segundo, la información y datos que fluyen a través de esas líneas de comunicación y autoridad. Tales líneas y datos son esenciales para asegurar la efectiva coordinación, valoración y planeación necesarios para alcanzar las metas y políticas básicas, y entretener los recursos totales de la [organización]” (Chandler en Gunther,2006). Esto permite comprender la estructura organizacional base de los procesos dinámicos en la reproducción de reglas formales, que tienden a regular *a priori* dentro de ciertos límites el comportamiento organizacional del Banco de México.

2. Ambiente institucional del Banco de México: ámbito regulativo del mecanismo de transparencia

La finalidad de esta segunda sección es vincular a la organización Banco de México con su ambiente institucional y tratar de destacar algunos dispositivos del sistema regulativo a los cuales debe ceñirse, al promover la adhesión del mecanismo de transparencia en la vida organizacional del banco, dando lugar a una primera fase de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información. Ámbito regulativo que impulsa y refuerza la adhesión de elementos institucionales que se desprenden particularmente de sugerencias planteadas por agencias reguladoras, como es el caso del FMI y el Instituto Federal para el Acceso a la Información (IFAI). Dando cuenta que en la configuración de este complejo proceso de institucionalización

juegan un rol importante organizaciones nacionales e internacionales, proponiendo reformas institucionales que exigen a la banca central un replanteamiento organizacional, buscando su contribución para resolver la problemática de inestabilidad macroeconómica, mediante la instrumentación de una política de transparencia para la gestión de la información de Política Monetaria y demás que genere el banco como organización pública gubernamental. Lo que implica una reflexión desde una perspectiva organizacional de los arreglos institucionales derivados de la reforma de transparencia en relación del ambiente con el Banco de México.

Constatando, en un primer momento, que el mecanismo de transparencia tiene origen en un proceso regulativo organizacional en el manejo de la información a nivel de banca central. En el caso del Banco de México en este desarrollo intervinieron factores exógenos que incidieron en la reconfiguración de su estructura organizacional y en la orientación básica para el establecimiento de dispositivos que emergen del mecanismo de transparencia, que derivaron en ajustes organizacionales, así como la consecución de propósitos de credibilidad y legitimidad del Banco de México, tanto para obtener recursos de su ambiente como para sobrevivir en el sentido de lograr sus objetivos organizacionales. Dinámica que da cuenta de diversos niveles de interacción y adaptación a exigencias del ambiente. Mediante la incorporación de pautas para regular la gestión de la información con el propósito de incidir en la instrumentación de una política de transparencia.

En una perspectiva neoinstitucional el ambiente institucional hace referencia al nivel en que operan las organizaciones, promoviendo ajustes regulativos a los que deben ceñirse, esto es, que el Banco de México se vincula y es afectado por sistemas más amplios de relaciones. Este ambiente se caracteriza por reglas y requisitos a los que se deben ajustar las organizaciones si desean recibir apoyo y legitimidad. En este caso los elementos institucionales tienen origen en agencias reglamentarias como el FMI y el IFAI, entre otras, construyendo un sistema de creencias generalizado que determinan cómo se deben comportar tipos específicos de organizaciones, cualquiera que sea la

fuente, las organizaciones se ven favorecidas cuando se ajustan a las reglas o creencias.

2.1. Fondo Monetario Internacional y Banco de México

El Fondo Monetario Internacional²⁴ (FMI) es una organización reguladora, integrada y administrada por 187 países miembros, que promueve la cooperación internacional en la esfera monetaria, presta asesoramiento sobre política económica, asistencia técnica y otorga préstamos para afianzar la estabilidad financiera. Por tanto, “El FMI tiene encomendada la función de supervisar el sistema monetario internacional y hacer un seguimiento de las políticas económicas y financieras [...] este proceso se realiza tanto a escala mundial como en cada uno de los países [...]” (FMI,2010d). Desde la fundación de esta organización en 1944, México es miembro y participa actualmente con una cuota²⁵ de 3,152.80 millones de DEG que representa 1.43 por ciento del total de cuotas. Lo que refleja su posición económica con relación al resto de los países, delimita sus compromisos financieros con el FMI y es la base para determinar su poder de voto y acceso a recursos financieros del Fondo (FMI,2010e).

Como se menciona líneas arriba, a partir de la crisis económica de 1994-1995, México como los otros países miembros, tuvo que implementar medidas de ajuste institucional sugeridas por el FMI, para enfrentar los retos macroeconómicos que se dan a nivel internacional, dando lugar a convenciones expresadas en códigos y normas que abarcan un conjunto de disposiciones relacionadas con la gestión de la información dentro del ambiente institucional de banca central relativa a la política económica. Se argumenta que un aspecto central de estas crisis fue la debilidad de las instituciones financieras, la inadecuada regulación y supervisión bancaria y la falta de transparencia en la información. De lo cual surgen la formulación de acuerdos, códigos y normas en

²⁴ La instancia máxima de su estructura organizacional es la Junta de Gobernadores, integrada por un Gobernador y un Gobernador suplente por cada país miembro.

²⁵ La cuota de un país miembro determina el tope de sus compromisos financieros frente al FMI y su número de votos en la institución, y ayuda a determinar su acceso al financiamiento del FMI. Las cuotas se denominan en Derechos Especiales de Giro (DEG), que es la unidad de cuenta del FMI. Estados Unidos, que tiene una cuota de DEG 37.100 millones (aproximadamente US\$56.000 millones), es el país miembro con el mayor número de votos; Tuvalu, con una cuota de DEG 1,8 millones (unos US\$2,7 millones), es el que tiene el menor número de votos (FMI).

relación a una política de transparencia, bajo el supuesto de que la política monetaria puede ser más eficaz si sus objetivos, fundamentos y métodos de ejecución son comunicados al público de manera clara y oportuna. Se plantea en esta perspectiva que si los bancos centrales realizan su labor de manera transparente, las expectativas del mercado se generarán en base a una información más fiable. Asimismo, argumentan que la transparencia puede fomentar una mayor rendición de cuentas al público (FMI). Al efecto el Banco de México deberá sujetarse a un "código de buenas prácticas" y normas para la divulgación de datos (NEDD) para promover la transparencia de acuerdo a lo formulado por el FMI.

El FMI provee de códigos y normas institucionales para regular y supervisar el comportamiento de las políticas monetarias de las bancas centrales de los países miembros. La formulación del "*Código de Buenas Prácticas de transparencia en la Política Monetaria de los Bancos Centrales*" para promover la transparencia en este terreno implica cuatro principios generales estipulados en este *Código*, a través de los cuales son evaluados los países miembros:

- I. Claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos de los banco centrales en materia de política monetaria, deberán estar bien definidos en las leyes y reglamentos pertinentes y divulgarse al público. Definir claramente las funciones de agente del gobierno que desempeñe el banco central como es la gestión de la deuda pública.
- II. Transparencia del proceso de formulación y divulgación de las decisiones de política monetaria: divulgar y explicar al público el marco, los instrumentos y las metas, que utiliza para alcanzar sus objetivos, divulgar públicamente la estructura del organismo encargado de adoptar las decisiones del banco central, y sus decisiones deberán comunicarse de manera oportuna. También deberá informarse periódicamente al público sobre los avances logrados en el logro de los objetivos de política monetaria.
- III. Acceso y disponibilidad del público a la información sobre la política monetaria: la presentación y divulgación de los datos debe ser compatible con las normas establecidas por el FMI sobre divulgación de datos (NEDD), y los datos sobre el balance deberán ponerse a disposición del público. Establecer y mantener servicios de información pública.
- IV. Rendición de cuentas y garantías de integridad del banco central: los funcionarios del banco deberán presentarse periódicamente ante la autoridad pública designada para ese fin y explicar la conducción y los resultados de sus políticas. Garantizar la integridad de sus operaciones y de sus funcionarios mediante la divulgación de estados financieros auditados de sus operaciones y de las normas de conducta para sus funcionarios.

De esta manera de acuerdo al FMI, la noción de transparencia consiste en dar a conocer al público en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de las políticas monetarias y financieras, el marco jurídico, institucional y económico de las mismas, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con tales políticas y los términos en que el banco central y los organismos financieros deben rendir cuentas (FMI,2000b).

Como se ha señalado, los eventos de crisis condujeron al Banco de México a desplegar esfuerzos de reforma institucional, entre ellas la adopción de reglas vinculadas a normas internacionales de comunicación de las actividades de la banca central. Estas normas institucionales se inscriben dentro de compromisos internacionales, particularmente los acuerdos establecidos con el FMI²⁶ y su adhesión a las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD establecidas en 1996)²⁷. Estas últimas, sugieren al Banco de México, como a otras agencias públicas generadoras de información, a ceñirse a un esquema de buenas prácticas estadísticas, en cuatro áreas fundamentales: cobertura, periodicidad y oportunidad, acceso al público, integridad y calidad. Reformas que pretenden mejorar la cobertura y la transparencia, cuyo propósito es orientar a los países que tienen acceso a los mercados internacionales de capital en la tarea de divulgar datos económicos y financieros al público. Es así como el FMI inicia un trabajo de apoyo al establecimiento de prácticas para guiar a sus miembros en la gestión de la información, bajo la idea de que este ajuste institucional permite alcanzar un mayor grado de eficacia y legitimidad requeridas para alcanzar el objetivo último de la banca central de los diversos países y por ende contribuir a un escenario económico estable.

El Banco de México, y otras bancas centrales, como miembro del FMI está sujeto a ceñirse a esta serie de prescripciones racionalizadas sugeridas por esta última

²⁶ A fin de promover la estabilidad económica mundial por medio de la cooperación multilateral, se ha encomendado al FMI la función de supervisar el sistema monetario internacional y hacer un seguimiento de las políticas económicas y financieras de sus 187 países miembros. Fondo Monetario Internacional.

²⁷ Las NEDD constituyen un marco de referencia mundial para la divulgación de datos macroeconómicos al público. La suscripción a las NEDD indica que el país se acoge a las prácticas de buena conducta estadística estipuladas por estas normas. Fondo Monetario Internacional.

organización, la cual promueve instituciones que faciliten la cooperación entre sus más de 180 países miembros regulando las relaciones entre sí.

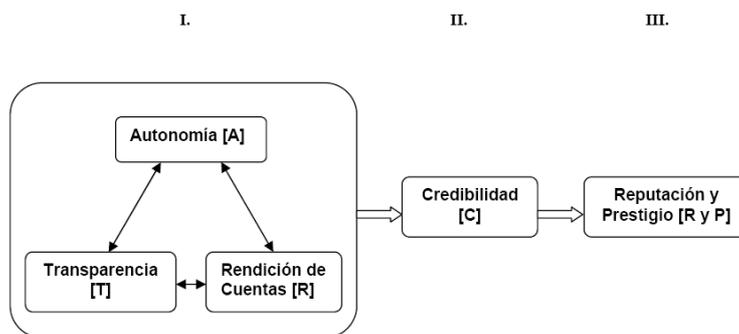
Este proceso se intensifica, "... con la reivindicación de la figura de la autonomía para los bancos centrales y su difusión. Algunos dirán que como consecuencia de ese movimiento, otros que como una secuencia paralela al mismo, surge una transformación evolutiva de las políticas monetaria y cambiaria." (Turrent,2001:3). Con la autonomía del Banco de México, sus mecanismos de transparencia y credibilidad se fortalecen, particularmente en líneas que le exigen incorporar normas generales relativas a la operación de estos mecanismos. Posteriormente, las necesidades se tornan más específicas al introducir reglas operativas de producción y difusión de la información de política monetaria. Este cambio se hace evidente a partir del 2000, gradualmente se han ido incorporando otras rutinas para que el Banco de México se sujete al mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. De esta manera, a partir de su formalización como organismo público autónomo, el Banco de México continúa desarrollando ajustes en la esfera de la gestión de la información que produce y/o difunde, específicamente como instrumentos de transparencia, que a su vez buscan reforzar su credibilidad y la eficiencia en la conducción de política monetaria.

Se argumenta que la consolidación hacia una mayor transparencia en el Banco de México quizá se da a partir de la adopción del denominado Esquema de Objetivos de Inflación (OI), en 2001, régimen monetario que está basado en guiar las expectativas de inflación hacia el objetivo cuantitativo de la tasa inflacionaria. Se afirma que este instrumento "...responde al objetivo de que la política monetaria pueda aplicarse con la mayor eficiencia posible, esa es su lógica. Lo que ha enseñado la experiencia de los últimos años es que la búsqueda de la estabilidad puede conseguirse con mayor eficacia y eficiencia, si el banco central es transparente ("hace lo que dice, y dice lo que hace") y toma debidamente en cuenta las expectativas de los agentes económicos (productores y consumidores). Y el elemento indispensable o fundamental para el esquema de OI es que el banco central haya sido dotado de autonomía." (Turren, 2005: 75). Las reglas de autonomía del Banco de México fueron convergentes con estas

nuevas rutinas relacionadas con la transparencia en la búsqueda de mayor credibilidad institucional.

Por otra parte, se asume que el mecanismo de transparencia, en términos formales posibilita la interacción del Banco de México con los agentes económicos para que pueda alcanzar sus objetivos de política monetaria y a su vez, lograr mayor credibilidad. Este instrumento forma parte de una triada complementaria orientada a fortalecer la credibilidad, reputación y prestigio institucional del Banco de México: autonomía, transparencia y la rendición de cuentas, tres procesos que determinan el comportamiento de banco central, tal como se muestra en el esquema 8 (Rubli,2001).

Esquema 8 Triada de mecanismos institucionales.



Fuente: Rubli, 2001.

Estos tres mecanismos interdependientes buscan incrementar el grado de confianza de los agentes económicos en la política monetaria del Banco de México. Se afirma positivamente que “esta trilogía de componentes, adecuadamente instrumentados, desembocará en generar credibilidad, la que finalmente alimenta el objetivo último del comportamiento: poseer reputación y prestigio” (Rubli,2001:6). Esta circunstancia de decisión institucional estratégica, revela la necesidad del Banco de México por alcanzar la eficiencia de la política monetaria vía la transparencia y credibilidad, mecanismos que requieren de la existencia de la autonomía.

En este sentido, se afirma que el esquema OI del Banco de México propone alcanzar los objetivos de inflación mediante: a) el anuncio de una meta de inflación explícita; b) el análisis sistemático de la coyuntura económica e inflacionaria para establecer las decisiones de política monetaria; c) la descripción de los instrumentos utilizados; y, d) una política de comunicación que promueva la transparencia, credibilidad y eficiencia de la política monetaria. Estos compromisos del Banco de México están orientados a propiciar un mayor grado de transparencia y credibilidad, vía la instrumentación de reglas o políticas de producción y comunicación de la información, particularmente la relativa a sus diagnósticos, metas, objetivos e instrumentos de política monetaria.

De acuerdo al Régimen de Política Monetaria del Banco de México, entre los principales documentos que apoyan la estrategia de comunicación se encuentran el Programa Monetario, los Informes sobre Inflación y el anuncio de sus decisiones sobre las acciones de política monetaria acompañadas de un boletín de prensa en el cual se informa al público las decisiones de la Junta de Gobierno respecto a la postura de política monetaria. Su importancia radica en que facilita la convergencia de las expectativas del público con el compromiso del banco central de actuar para alcanzar su objetivo de inflación. Bajo el supuesto de que esto genera mayor certidumbre en el público, facilita la consecución de los objetivos del Banco Central y, por ende, disminuye el costo de abatir la inflación (Régimen de Política Monetaria,2010).

Desde una perspectiva institucional la incorporación de estos ajustes institucionales en el Banco de México responden al moldeamiento del comportamiento económico a partir de la construcción de sistemas reguladores institucionales para gestionar los intercambios de información económica, donde las organizaciones dentro del campo de banca central reproducen pautas de comportamiento con el fin de alcanzar los resultados de estabilidad macroeconómica, bajo un marco de elecciones limitadas que restringen su comportamiento, recibiendo apoyo y legitimidad.

2.2. Reforma Constitucional

La reforma constitucional dentro del proceso de institucionalización de la transparencia en el Banco de México, también da lugar a elementos institucionales al incorporar el derecho a la información y plantear la necesidad de contar con una banca central autónoma, que posteriormente, ambas líneas de acción, se ven reforzadas por leyes reglamentarias en esas materias que inciden en el banco central.

2.2.1 Artículo 28 Constitucional

Por mandato constitucional se plantea la autonomía del banco central en el ejercicio de sus funciones y en su administración, en el cual ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. Definiendo para él mismo un objetivo prioritario: procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, con la intención de fortalecer la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, (Art. 28 Const., párrafo seis). Se argumenta que dicho objetivo permite un compromiso por parte del banco central a largo plazo, actuando como contrapeso de la administración pública y de los particulares respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Asimismo se plantea, que la definición de este objetivo presenta varias ventajas, entre ellas:

- Ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de alguno de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad.
- Al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas finalidades podría cambiar bruscamente su actuación en función del fin que en determinado momento considerara prioritario. Como ya se señaló, un ambiente de incertidumbre no favorece al desarrollo económico. (Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional para Dotar de Autonomía al Banco de México, 1993: 236)

Se indica que estas modificaciones Constitucionales permitirán consolidar la transformación institucional de la Administración Pública, así como la constitución de mecanismos de salvaguarda contra políticas económicas inflacionarias evitando

episodios inflacionarios, a la vez de garantizar crecimiento con generación de empleos. Estos arreglos institucionales inciden de manera directa en el caso del Banco de México con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios, como “condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico” (Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional para Dotar de Autonomía al Banco de México, 1993: 236).

Lo anterior, va delineando pautas que representan el impulso del proceso de cambio institucional al que ha estado sujeto el Banco de México, que en primera instancia por mandato constitucional se dota de autonomía al Banco de México (1994), esto implicó un replanteamiento organizacional y funcional, buscando mejorar su eficiencia, credibilidad, transparencia y enfrentar las problemática de inestabilidad macroeconómica. La intencionalidad de dicha reforma es consolidar una banca central independiente de otros centros de poder dentro y fuera del Estado. Se busca limitar la incidencia de condicionamientos políticos y/o de los grupos de interés en las decisiones de política monetaria, de modo que disminuyan los riesgos a los que se enfrentan los agentes económicos.

2.2.2 Artículo 6 Constitucional

La reforma del Artículo 6 Constitucional, en 2007, refiere al derecho a la información, señala que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar este derecho, dado que toda persona tendrá acceso a la información de las diferentes entidades públicas, bajo ciertas consideraciones respecto a información reservada por razones de interés público y datos personales, en los términos que fijen las leyes. Dicho acceso a la información será de manera gratuita y sin necesidad de justificar su utilización. Asimismo, da pautas para la gestión de la información, indicando que “se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión” (Art. 6 Const., Frac. IV). Las agencias públicas “deberán preservar sus documentos en archivos

administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos” (Art. 6 Const., Frac. V). Asimismo, indica que el incumplimiento a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionado en los términos que dispongan las leyes (Art. 6 Const., Frac. VII).

2.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Banco de México

En un ámbito de carácter nacional se da cuenta de la creación del IFAI, el cual es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Dicha organización “tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal” (LFTyAIPG, Art. 1), esto es, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de tales dependencias y entidades. Asimismo contribuye al diseño de procedimientos y normas para consolidar un marco normativo en materia de transparencia (IFAI,2010).

Es así como otro evento destacado dentro de este proceso institucional de transparencia, y convergente con los compromisos antes señalados, tiene que ver con la aprobación, en el 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTyAIPG). Disposiciones a las cuales el Banco de México como organismo constitucional autónomo se ciñe para instrumentar normas y procedimientos para el acceso a la información, así como los criterios para la clasificación de la información. En dicha Ley se establece la obligatoriedad del Banco de México de proveer de información acerca de sus actividades sustantivas a los agentes económicos y las reglas a las que debe sujetarse, en este sentido “se entiende por rendición de cuentas la labor de informar sobre su desempeño, motivaciones y resultados (LFTyAIPG). Según este dispositivo, el Banco de México está obligado a instrumentar estrategias y acciones de mayor credibilidad; de ahí que en éste “la conducción de la

política monetaria esta cada vez más sujeta a los requerimientos de transparencia” (Turrent,2001,6): una demanda social para abatir los altos niveles de discrecionalidad, ambigüedad y rigidez en la gestión de la información.

La LFTyAIPG señala disposiciones legales a las que deben alinearse las dependencias públicas, entre ellas las de carácter autónomo como es el caso del Banco de México, en lo concerniente a la organización y gestión del acceso a la información pública, al integrar tópicos como: objetivo, clasificación de información, órganos y procedimientos para garantizar el acceso a la información pública y sanciones. Para lo cual el Banco de México expide el Reglamento del Banco de México relativo a Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (RBM relativo a la LFTyAIPG).

Objetivo: La finalidad expuesta por LFTyAIPG es proveer de mecanismos normativos que garanticen el libre acceso²⁸ de toda persona a la información pública, transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información, mejorar la gestión y clasificación de documentos informativos, que den cuenta del desempeño organizacional de las entidades obligadas a esta Ley, considerando que esto puede contribuir a la democratización y Estado de derecho (LFTyAIPG, Art. 1 y 4). El Banco de México responde a estos requisitos normativos de transparencia a través del establecimiento de órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar el acceso a la información pública que posee y a la que refiere la LFTyAIPG (RBM relativo a la LFTyAIPG, Art. 1).

Clasificación de información: Para alcanzar dichos objetivos, la información debe estar a disposición del público a través de medios electrónicos y escritos, de manera automatizada, haciendo pública toda información de carácter obligatorio, como se muestra en el cuadro 24. El Banco de México en correspondencia con la LFTyAIPG, en su artículo 7 señala la información obligatoria de transparencia, con excepción de las fracciones XI y XVI, que no son aplicables al caso del Banco de México, esto responde

²⁸ La LFTyAIPG considera algún costo mínimo para la reproducción de la información y/o el costo de envío.

a programas de subsidio y a los mecanismos de participación ciudadana, respectivamente. Se puede observar que hay una gran concordancia normativa y formal en cuanto al cumplimiento del Banco de México en cuanto al adoptar una estructura similar para presentar la información.

Cuadro 24. Información de carácter obligatorio de transparencia.

	LFTyAIPG	RBM relativo a la LFTyAIPG
Información obligatoria	<p>I. Su estructura orgánica;</p> <p>II. Las facultades de cada unidad administrativa;</p> <p>III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;</p> <p>IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;</p> <p>V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;</p> <p>VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;</p> <p>VII. Los servicios que ofrecen;</p> <p>VIII. Los trámites, requisitos y formatos.</p> <p>IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda.</p> <p>XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.</p> <p>XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados.</p> <p>XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:</p> <p>a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;</p> <p>b) El monto;</p> <p>c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y</p> <p>d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;</p> <p>XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;</p> <p>XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;</p> <p>XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y</p> <p>XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.</p> <p>(Art. 7)</p>	<p>I. Su estructura Orgánica.</p> <p>II. Las facultades de cada unidad administrativa</p> <p>III. El directorio, de los miembros de la Junta de Gobierno, funcionarios y jefes de división del Banco;</p> <p>IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación;</p> <p>V. El domicilio de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;</p> <p>VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;</p> <p>VII. Las funciones que tiene encomendadas el Banco, así como los servicios que ofrece;</p> <p>VIII. Los trámites, requisitos y formatos;</p> <p>IX. La información sobre el Presupuesto de Gasto Corriente e Inversión Física aprobado por la Junta de Gobierno del Banco en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción XI del artículo 46 de la Ley del Banco, así como los informes sobre su ejecución;</p> <p>X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal del Banco que realicen, según corresponda, la Auditoría Superior de la Federación, el Auditor Externo a que se refiere el artículo 50 de la Ley del Banco y el Contralor del Banco y, en su caso, sus aclaraciones;</p> <p>XI. Las autorizaciones otorgadas, especificando a los titulares de éstas;</p> <p>XII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:</p> <p>a) Las obras inmobiliarias, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados. En el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico</p> <p>b) El monto</p> <p>c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y</p> <p>d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;</p> <p>XIII. El marco normativo aplicable al Banco;</p> <p>XIV. Los informes que genera el Banco con fundamento en el artículo 51 de la Ley del Banco y 62 de la Ley, y</p> <p>XV. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público</p> <p>(Art. 7)</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las correspondientes reglamentaciones vigentes.

La información que posee una entidad pública es clasificada como reservada y/o confidencial, con el fin de evitar acciones o comportamientos que perjudiquen la seguridad nacional en distintos ámbitos, entre ellos el económico y negociaciones

internacionales, así como la seguridad del servidor público. De acuerdo a la LFTyAIPG la información de carácter reservado podrá permanecer en esta clasificación hasta por un periodo de doce años o cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación (LFTyAIPG, Art. 15). La responsabilidad de clasificar la información y su salvaguarda queda a cargo de los titulares de las unidades administrativas quienes para estos fines “[...] elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan” (LFTyAIPG, Art.17).

En correspondencia directa el Banco de México en el RBM relativo a la LFTyAIPG establece que el procedimiento para la clasificación de la información está bajo responsabilidad de las unidades administrativas que lo integran, deberán clasificar la información en reservada, confidencial o pública, con base en a la LFTyAIPG, el RMB relativo a la LFTyAIPG y en los criterios establecidos por el Comité de Información, y harán del conocimiento del CI y la UE los referidos índices. En ningún caso el índice relativo a la información reservada tendrá tal carácter. En el caso de la información que genere la Junta de Gobierno, será el propio órgano colegiado el encargado de realizar la clasificación (RMB relativo a la LFTyAIPG, Art. 12).

Como se señala en el cuadro 25, los criterios para clasificar la información en reservada en el Banco de México trata la información que afecte tanto a autoridades mexicanas en la negociación de acuerdos internacionales como a la organización, decisiones y actividades estratégicas, que puedan incidir de manera negativa en las acciones encaminadas a lograr su objetivo organizacional, sistemas operativos, información privilegiada, entre otros. Y la información confidencial que refiere básicamente a la protección de datos personales de funcionarios públicos del propio banco.

Cuadro 25. Clasificación de información reservada y confidencial.

Clasificación	LFTyAIPG	Criterios del Comité de Información ¹
Información reservada	<p>Información que cuya difusión pueda:</p> <p>I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;</p> <p>II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;</p> <p>III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;</p> <p>IV. Poner en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona, o</p> <p>V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.</p> <p>Asimismo</p> <p>II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;</p> <p>III. Las averiguaciones previas;</p> <p>IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;</p> <p>V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o</p> <p>VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.</p> <p>(Art. 13 y 14)</p>	<p>Se considera información reservada:</p> <p>a) Aquélla que pueda utilizarse para afectar la seguridad del Banco de México. Por ejemplo la relativa a las instalaciones del Banco de México y procesos de fabricación, almacenamiento, distribución, traslado, protección y destrucción de moneda.</p> <p>b) La que pueda utilizarse para debilitar la posición de las autoridades mexicanas en la negociación de acuerdos internacionales.</p> <p>c) Que pueda utilizarse para disminuir la efectividad o eficiencia de las acciones del Banco de México encaminadas a proveer a la economía del país de moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.</p> <p>d) Aquélla que pueda utilizarse para perjudicar los sistemas operativos (incluyendo sistemas de información) del Banco de México.</p> <p>e) La que pueda dar una ventaja indebida a terceros o que afecte la estabilidad de los mercados financieros incluyendo sistemas de pagos.</p> <p>f) Aquélla que por su naturaleza pueda dar señales erróneas sobre la situación de los mercados, la economía o las intenciones del Banco Central. (encuesta de tasas de interés activas, cálculo diario oportuno de variables financieras o pronósticos volátiles).</p> <p>g) Que pueda utilizarse para poner en riesgo la seguridad, vida o salud, del personal del Banco de México, que no se ubique dentro del concepto de datos personales.</p> <p>h) Aquélla relativa a controversias internacionales que pueda llegar a utilizarse para perjudicar al Banco de México o al Estado Mexicano.</p> <p>i) Aquélla relativa a estrategias procesales del Banco de México o de grupos de trabajo en donde participe el propio Banco, que pueda llegar a utilizarse para perjudicar al Banco de México, sus empleados o al Estado Mexicano, en procesos judiciales, administrativos o arbitrales.</p> <p>j) Aquélla que por disposición de la Ley del Banco de México deba considerarse como tal.</p> <p>k) La que permita asociar a las contrapartes del Banco de México de manera individual con operaciones activas, pasivas o de servicios en particular, salvo que la regulación aplicable prevea que esta deba divulgarse.</p> <p>l) La que disponga el Banco de México en su carácter de autoridad en la que se identifique a un intermediario con cualquier operación activa, pasiva o de servicios en particular.</p> <p>m) Aquélla relativa a los actos que realice el Banco por cuenta de terceros. Ejemplos: convenios constitutivos de fideicomisos, actas de Comités Técnicos, instrucciones y mandatos y las operaciones que deriven de tales actos. En el caso de que el Banco de México actúe como fideicomitente y fiduciario en el mismo acto, sólo estará sujeta a este criterio la operación fiduciaria.</p> <p>n) La que contenga opiniones, recomendaciones, proyectos, notas, estudios o documentos de investigación, mientras no se adopte la decisión definitiva por las áreas competentes en términos de las disposiciones aplicables. La decisión definitiva junto con los documentos utilizados para llegar a su elaboración deberá estar clasificada de conformidad con los presentes criterios.</p> <p>(Art. 13 y 14)</p>
información confidencial	<p>Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.</p> <p>No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.</p> <p>(Art. 18)</p>	<p>Los documentos, incluidos contratos y convenios en los que se establezca de manera expresa confidencialidad.</p> <p>Tomando en consideración que en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental los datos personales son considerados como confidenciales, no se requiere una clasificación adicional. En todos los demás casos, es conveniente clasificar la información en tantos supuestos como sea necesario.</p> <p>(Art. 18)</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las correspondientes reglamentaciones vigentes.

¹ Criterios del Comité de Información para clasificar la información en reservada y confidencial de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Órganos y procedimientos para el acceso a la información: Para organizar, gestionar y operar las actividades sustantivas que garanticen el acceso a la información de manera eficaz, se han adicionado a la estructura organizacional del Banco de México una unidad administrativa, Unidad de Enlace (UE), y la integración de un Comité de Información (CI), de acuerdo a lo dispuesto en la LFTyAIPG. Cada uno con atribuciones específicas como se aprecia en el cuadro 26. El CI es un grupo colegiado de trabajo que tiene la encomienda de gestionar las acciones pertinentes que garanticen el acceso y difusión de información que genera el banco, así como la toma de decisión en ciertos casos de solicitudes de información. Complementariamente a este organismo, existe la UE, básicamente es responsable de vincular al Banco de México con los demandantes de información, al dar trámite a las solicitudes de información y elaborar registros y resultados de las mismas, al aplicar los procedimientos establecidos por el CI para el acceso a la información.

Cuadro 26. Funciones del Comité de Información y Unidad de Enlace.

Órgano	LFTyAIPG	RIBM
Comité de Información	<p>I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;</p> <p>II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;</p> <p>III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;</p> <p>IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;</p> <p>V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;</p> <p>VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y</p> <p>VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39. (Art. 29)</p>	<p>I. Coordinar las acciones del Banco tendientes a proporcionar un correcto acceso a la información de que trata la LFTyAIPG y el Reglamento²⁹ que sobre la materia expida la Junta de Gobierno;</p> <p>II. Establecer los criterios en materia de clasificación y desclasificación de la información;</p> <p>III. Emitir medidas, lineamientos o procedimientos internos que procuren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.</p> <p>IV. Establecer criterios en materia de organización de archivos, según lo establecido en la LFTyAIPG y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno;</p> <p>V. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por las Unidades Administrativas del Banco;</p> <p>VI. Aprobar los formatos de solicitudes de acceso a la información que elabore la Unidad de Enlace;</p> <p>VII. Elaborar una guía para el fácil acceso a la información pública que genere el Banco;</p> <p>VIII. Establecer costos a que se refiere el artículo 27 de la LFTyAIPG;</p> <p>IX. Promover y, en su caso, instrumentar la capacitación de trabajadores del Banco en materia de acceso a la información y protección de datos personales;</p> <p>X. Elaborar las reglas necesarias para su operación, y</p> <p>XI. Invitar a sus sesiones a funcionarios del Banco que pudieran auxiliarle en el desahogo de los asuntos que en las mismas se traten. (Art. 31)</p>

²⁹ Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (RBM relativo a la LFTAIPG).

<p>Unidad de Enlace</p>	<p>I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;</p> <p>II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;</p> <p>III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;</p> <p>IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;</p> <p>V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;</p> <p>VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;</p> <p>VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y</p> <p>VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares. (Art. 28)</p>	<p>I. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información que presente el público, relativas a la LFTyAIPG y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno;</p> <p>II. Poner a disposición del público, de manera gratuita, formatos para solicitar información, así como equipo de cómputo en las instalaciones que indique el propio Banco, con objeto de que los interesados puedan obtener la información pública que se requiera;</p> <p>III. Promover ante la Dirección de Coordinación de la Información del Banco, la actualización permanente y periódica de la información pública que posea el propio Banco, así como de la que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público;</p> <p>IV. Elaborar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos;</p> <p>V. Proponer al Comité de Información, las medidas, lineamientos o procedimientos internos que procuren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;</p> <p>VI. Proponer al Comité de Información, la aprobación de los formatos de las solicitudes de acceso a la información que al efecto elabore;</p> <p>VII. Certificar los extractos o copias que contengan la información solicitada por el interesado, cuando éste último así lo solicite, y</p> <p>VIII. Las demás que sean necesarias para garantizar y agilizar el acceso a la información al público en general.</p> <p>El titular de la Unidad de Enlace podrá suscribir individualmente los actos vinculados con sus atribuciones. Será el Subgerente de Coordinación de la Información quien cubra sus ausencias, pudiendo también suscribir de la forma citada los referidos actos. (Art. 31 Bis)</p>
--------------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de las correspondientes reglamentaciones vigentes.

El procedimiento para el acceso a la información que posee el Banco de México esta normado a través de formatos aprobados por el CI, plazos de tiempo para las respuestas y/o aclaración de datos y notificaciones, como se muestra en el cuadro 27. En el caso de la negativa o falta de respuesta a una solicitud de acceso, por ser información clasificada como reservada o confidencial, el CI deberá resolver si confirma o modifica la clasificación y niega el acceso, o si revoca la clasificación y concede el acceso a la información solicitada. Si se niega el acceso, de acuerdo a lo estipulado en la LFTyAIPG, Art. 45, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso de revisión que podrá interponer ante el Instituto³⁰ (IFAI), al respecto “el solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el

³⁰Para los efectos de la LFTyAIPG se entiende por “Instituto” el Instituto Federal de Acceso a la Información.

asunto, [...]. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido” (LFTyAIPG, Art. 49).

Sin embargo el RBM relativo a la LFTyAIPG establece que la UE deberá indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Gerente de Normatividad del Banco. Implica que la resolución de los recursos con respuesta negativa se resuelve en instancias internas del Banco de México, de conformidad con lo dispuesto en su Reglamento y no ante el IFAI. Cuando no se localice la información en los archivos del banco se expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y lo enviara a la UE para que notifique al solicitante la respuesta de su solicitud. Al respecto se puede argumentar que es un mito racionalizado en el sentido de que desatiende una fracción de la LFTyAIPG, con lo cual el apego al reglamento superior no es del todo estricto.

Cuadro 27. Procedimiento para el acceso a la información.

	LFTyAIPG	RBM relativo a la LFTyAIPG
Procedimiento de acceso a la información	<p>Presentar ante la UE, una solicitud de acceso a la información mediante formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:</p> <p>I. Nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como correo electrónico, así como datos generales de su representante, en su caso;</p> <p>II. Descripción clara y precisa de los documentos que solicita;</p> <p>III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y</p> <p>IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.</p> <p>Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la UE podrá requerir, por una vez y dentro de diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos.</p> <p>La UE auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la UE deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente. Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquella tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la UE.</p> <p>La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en un tiempo no mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquella. La información deberá entregarse dentro de diez días hábiles siguientes al que la UE le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos</p>	<p>Las solicitudes de información deberán presentarse ante la UE a través del formato aprobado por el CI, el cual contiene los datos siguientes:</p> <p>I. Nombre del solicitante y domicilio o medio para recibir notificaciones, como correo electrónico, y en su caso, de su representante;</p> <p>II. Descripción clara y precisa de los documentos que solicita;</p> <p>III. Cualquier otro dato que facilite la búsqueda de la información, y</p> <p>IV Opcionalmente, la especificación de la modalidad en la que el solicitante prefiera se otorgue la información.</p> <p>Si los datos son erróneos o insuficientes para su búsqueda, la UE solicitará en un plazo de diez días hábiles la corrección de los mismos, si el solicitante no responde en un plazo de veinte días se dará por desistido.</p> <p>Cuando la información no sea competencia del Banco de México, la UE orientará al solicitante hacia la entidad competente.</p> <p>La UE verificará la existencia de los documentos solicitados en los índices de las unidades administrativas. En caso de que los documentos no sean reservados o confidenciales, dará respuesta a la solicitud en un plazo no mayor de veinte días hábiles. Cuando los documentos no se encuentren registrados en los índices, la UE turnará la solicitud a la Unidad Administrativa que tenga o pueda tener los documentos, con objeto de que se localice, verifique su clasificación y comunique a la propia UE la procedencia del acceso y la manera que se encuentren disponibles, a efecto de que se determine, de ser procedente, el costo. Respecto de la información que posee la Junta de Gobierno, la solicitud se turnará a la Secretaría de dicho órgano colegiado.</p> <p>Las Unidades administrativas podrán entregar a la UE documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, eliminando las partes o secciones clasificadas como tales, señalando las mismas que fueron eliminadas.</p> <p>En el evento que los documentos solicitados hayan sido clasificados como reservados o confidenciales, y no haya sido revisada por el CI, la unidad administrativa deberá remitir al CI de inmediato la solicitud, así como un oficio, en el que funde y motive dicha clasificación. El CI</p>

<p>correspondientes. El Reglamento establecerá los términos para el trámite interno.</p> <p>En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:</p> <p>I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.</p> <p>El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el Artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto (IFAI).</p> <p>Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la UE.</p> <p>(Art. 40-48)</p>	<p>deberá resolver si:</p> <p>I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.</p> <p>Si el comité niega el acceso a la información, deberá fundar y motivar razones de la clasificación de dicha información y la UE deberá indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Gerente de Normatividad del Banco, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI del Reglamento.</p> <p>Si el CI revoca la clasificación, deberá enviar a la UE su resolución, para que solicite la información a la Unidad Administrativa, la cual deberá proporcionar la información a la UE, a fin de que este en posibilidades de notificar al solicitante la respuesta de su solicitud en el plazo que establece el primer párrafo del artículo 22 del Reglamento.</p> <p>En caso de que la información no sea entregada en el plazo señalado en el párrafo precedente, se podrá iniciar el procedimiento a que se refiere el artículo 53 de la LFTAIPG y 29 del RBM relativo a la LFTAIPG.</p> <p>Cuando la UE no notifique en tiempo y forma, el solicitante podrá presentar ante la Gerencia de Normatividad del Banco, copia de la solicitud con fecha que conste su presentación ante la UE. La Gerencia de Normatividad solicitará a la UE una respuesta, salvo que se determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.</p> <p>Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al CI la solicitud de acceso y un oficio en el que manifieste tal situación. El CI tomara las medidas pertinentes para localizar en el Banco el documento solicitado y resolverá en consecuencia. De lo no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y lo enviara a la UE para que notifique al solicitante la respuesta de su solicitud, dentro del plazo establecido.</p> <p>(Art. 15-29)</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de las correspondientes reglamentaciones vigentes.

Sanciones: Se dispone de aspectos o conductas que causan sanciones administrativas, como es el hecho de ocultar, negar, clasificar de manera no apropiada la información o mal manejo de la misma (ver cuadro 28). Estas sanciones hacen referencia a las contenidas en Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consisten en amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Ley Federal de responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, Art. 13).

Cuadro 28. Sanciones.

Sanciones	LFTyAIPG	RIBM relativo a la LFTyAIPG
	<p>Causas de responsabilidad administrativa:</p> <p>I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;</p> <p>II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;</p> <p>III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;</p> <p>IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley.</p> <p>V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;</p> <p>VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y</p> <p>VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.</p> <p>La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.</p> <p>Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.</p> <p>(Art. 63 - 64)</p>	<p>Cuando durante la sustanciación del procedimiento para el acceso a la información se determine que algún servidor público del Banco, pudo haber incurrido en las conductas establecidas en el artículo 63 de la LFTyAIPG o cualquier otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente reglamento, la responsabilidad que resulte será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>El procedimiento de responsabilidad y la imposición de sanciones a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el art 61 de la ley del banco, 32 a 37 del reglamento interior y las Reglas del Procedimiento administrativo ante la Comisión de responsabilidades del banco.</p> <p>(Art. 44-45).</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las correspondientes reglamentaciones vigentes.

La intención de reproducir estos cuadros de manera comparativa es observar el grado de correspondencia regulativa, expresadas por ambas organizaciones del campo de banca central, que existe en los criterios que integra el Banco de México a su reglamentación en materia de transparencia. Dando lugar a un fenómeno organizacional denominado isomorfismo a nivel regulativo, esta idea teórica implica la unión de dos conceptos, entendiendo éste como una alineación a reglas institucionales exógenas, que se generan en otras organizaciones, y que organizaciones como es el caso del Banco de México, las adhieren en sus respectivos marcos normativos internos, con sus respectivas particularidades. Es decir, comprende una mixtura de las ideas de institucionalización coercitiva de Powell y DiMaggio y la idea de reglas regulativas de Scott. Este tipo de isomorfismo institucional es resultado de “presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y

que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan [...]” (DiMaggio y Powell;1999b:109). Se relaciona con un ámbito de regulación donde el Estado y otras grandes organizaciones extienden su dominio (autoridad coercitiva) en los escenarios de la vida organizacional del Banco de México, instituciones que tienden a controlar las actividades de la organización estableciendo una estructura de incentivos y sanciones que influyen el comportamiento organizacional, aquí la legitimidad deriva de la conformidad con ese cuerpo normativo.

Refleja en cierta medida la interacción que establece el Banco de México con su ambiente institucional. “Una explicación de ese isomorfismo es que las organizaciones formales se ajustan a sus ambientes por medio de interdependencias técnicas y de intercambio. [...] esta explicación afirma que los elementos estructurales se difunden porque los ambientes crean exigencias que traspasan las fronteras entre sus campos para las organizaciones, y que las organizaciones que incorporan elementos estructurales isomorfos con el ambiente son capaces de administrar esas interdependencias” (Meyer y Rowan;1999:85). Esta alineación regulativa expresa un ambiente altamente institucionalizado donde el Banco de México se adhiere para lograr legitimidad para obtener recursos financieros y prestigio dentro de su campo organizacional, al compartir un conjunto de creencias de la acción organizativa.

Dentro de este ámbito regulativo se establece un marco institucional modelando el comportamiento y estructura organizacional de la banca central, “estas reglas definen las nuevas situaciones organizativas, redefinen las existentes y especifican los medios para tratar racionalmente con cada una. Permiten, y a menudo requieren, que los participantes se organicen siguiendo lineamientos ya establecidos” (Meyer y Rowan;1999:83). Donde el rol de organizaciones internacionales como locales proporciona mecanismos regulativos de legitimación para intentar incidir en la estabilidad de condiciones macroeconómicas, suponiendo que dichas normas para la gestión de la información son pertinentes en orden a lograr la estabilidad económica internacional. En este sentido, “las instituciones restringen y regulan el comportamiento por medio de mecanismos coercitivos altamente formalizados [...] asignados a actores

específicos, basados en el establecimiento de un sistema de reglas, monitoreo y sanciones. Este proceso implica la capacidad de establecer reglas, inspección de los otros conforme a ellas, recompensas y castigos para influir en su comportamiento futuro” (Scott,1995:35). Dando lugar a construcción de un modelo racional regulativo del comportamiento (De la Rosa, 2002). Este pilar representa un modelo de comportamiento de actor racional basado en la conformidad y las sanciones (Wicks, 2001). Es así, como la problemática de inestabilidad económica internacional se institucionaliza a partir de lo cual se formulan acuerdos para la instrumentación de una política de transparencia. La conformidad a estas exigencias ambientales generó la homogenización de estructuras formales análogas en el campo de banca central donde está inserto el Banco de México.

Este proceso de re-ajuste institucional obligo al Banco de México a incorporar prácticas racionalizadas dentro de un campo de banca central aumentando su legitimidad, “a través de la conformidad a las reglas, las organizaciones legítimas son aquellas que se establecen y operan de acuerdo con los requisitos legales pertinentes (Scott;1995). El grado de institucionalización en este ámbito para el Banco de México implica la integración de mecanismos de legitimación social que incluyen ajustes en la producción y/o distribución de la información que genera, particularmente de política monetaria, cambios conceptuales integradas en la constitución y leyes respectivas, procesos de negociación entre organizaciones, proporcionando un marco moral para considerar o evaluar lo que es correcto o no dentro de la acción organizativa del Banco de México, surgiendo un nuevo esquema cognitivo referente a los asuntos económicos y financieros.

Se destaca la alineación del Banco de México a estándares de comportamiento para recuperar legitimidad a través de normalizar y formalizar los medios y objetivos de una política de transparencia acorde a las exigencias de su ambiente institucional. A partir de la imposición coercitiva de normas por parte de organizaciones dominantes en esta materia, para cumplir con los deberes de banca central en forma técnica y acorde con las normas pertinentes que incidan en la estabilidad de la moneda nacional, la solvencia

interna y externa del país y la viabilidad del sistemas financiero internacional promoviendo un entorno de inflación baja y estable.

Esta fase de pre-institucionalización, que “involucra la generación de nuevos arreglos estructurales en respuesta a un problema organizacional específico [...], y la formalización de tales arreglos en las políticas y procedimientos de [...] un conjunto de organizaciones interconectadas” (Tolbert y Zucker,1996:181), se materializó en una serie de requerimientos reglamentarios normativos determinantes para la instrumentación y operación de las acciones de transparencia en el Banco de México. A continuación se presenta una descripción y análisis de la incidencia que tuvieron esos factores en la modificación del ámbito normativo, así como en el re-diseño de la estructura organizacional del banco central, al establecer el mecanismo de transparencia.

3. Inserción normativa para la gestión de la información de la transparencia en el Banco de México

En esta sección se aborda el marco normativo del Banco de México en relación al mecanismo de transparencia para la gestión de la información, con el objetivo estudiar cómo se inserta en los preceptos normativos y en la estructura organizacional. A partir de disposiciones legales que se desprenden del marco institucional, particularmente derivadas de la LFTyAIPG. Implica la incorporación de reglas y modificación del marco legal del Banco de México para establecer requerimientos normativos de una política de transparencia.

Para estos efectos se describe y analiza la situación actual del proceso de institucionalización de la transparencia en el ámbito normativo, expresado en el diseño de la estructura organizacional. Particularmente, esto tiene que ver con el establecimiento de la Unidad de Enlace (UE) y la integración del Comité de Información (CI), unidades administrativas claves en el proceso de institucionalización de la transparencia, y la forma en la que se adhiere normativamente, esto es qué elementos

se insertan en la estructura organizativa de esta unidad para lograr el objetivo de una política de transparencia. Se afirma que el mecanismo de transparencia implicó para el Banco de México un proceso de conformidad normativa que da cuenta de un segundo nivel de la interacción con su ambiente, al modificar la estructura organizacional con el propósito de inducir un mayor grado de eficiencia y fortalecer su imagen institucional en el público.

Dentro del ámbito normativo, en primera instancia, se percibe que la instrumentación del mecanismo de transparencia, ajuste institucional, se da al modificar e incorporar una serie de normas generales que dan lugar a normas y rutinas cada vez más específicas, en el ámbito de la gestión de la información, que se integran a la estructura organizacional del Banco de México. Expresa un marco normativo a nivel organizacional que se desagrega hasta la formulación de normas, reglas y procedimientos más específicos (ver cuadro 29) como resultado de la incorporación de reglas para la nueva forma de gestionar la información que produce y/o difunde el banco.

Cuadro 29. Marco normativo del Banco de México.

Normatividad de disposición general	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 6 y 28 (párrafos sexto y séptimo).
	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, última reforma publicada DOF 06-06-2006 (LFTyAIPG).
Normatividad Banco de México	Ley del Banco de México (LBM).
	Reglamento Interior del Banco de México (RIBM).
	Reglamento del Banco de México relativo a Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RIMB relativo a la LFTyAIPG).
	Esquemas de Política Monetaria: Esquema de Objetivos de Inflación (OI).
Normatividad CI y UE	Criterios del comité de información para clasificar la información en reservada y confidencial de conformidad con la Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
	Reglas de Operación del Comité de Información del Banco de México.
	Procedimientos (varios para el acceso a la información).

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México.

A efecto de entender cómo se incorpora el mecanismo de transparencia en el Banco de México, resulta preciso iniciar con la descripción de la estructura organizacional y

funcional que soporta este mecanismo a nivel de la unidad especializada UE y la integración del CI ambos relacionados con la instrumentación del mecanismo de transparencia.

3.1. Comité de Información y Unidad de Enlace

De acuerdo al fenómeno organizacional planteado interesa particularmente la estructura que soporta el mecanismo de transparencia. La instrumentación de este mecanismo requirió en el Banco de México dispositivos adicionales que permitieran sustentar una infraestructura institucional *ad hoc*. De esta manera, el proceso institucional resulta potencializado con la definición y autorización de reglas específicas sobre la infraestructura organizacional. Por lo tanto, se integraron varios artículos en la LBM así como en el RIBM para señalar diferentes atribuciones que la LFTyAIPG le obliga al Banco de México. De tal manera que, para organizar, gestionar y operar las actividades sustantivas que garanticen el acceso a la información de manera eficaz, se han adicionado a la estructura organizacional del Banco de México dos órganos administrativos: CI y la UE, con atribuciones específicas, y disposiciones normativas para el manejo de la información en términos del mecanismo de transparencia.

El CI opera como un grupo colegiado de trabajo encargado de coordinar y supervisar las acciones pertinentes para proporcionar un correcto acceso a la información que produce y difunde el Banco de México. Como se observa en el cuadro 30, está integrado por los Directores de Relaciones Externas, de Coordinación de la Información y el de Disposiciones de Banca Central; siendo coordinado por este último, quien tiene voto de calidad (RIBM; Art. 4, párrafo 8 y 9). Este Comité opera sin miembros suplentes, le reporta al Contralor del Banco de México, que es una instancia interna que en este caso es responsable de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la LFTyAIPG. Puede sesionar con la asistencia de dos de sus integrantes, debiendo reunirse cuando menos dos veces al año. Dicho Comité cuenta con un asesor permanente que será el Director de Sistemas (ver cuadro 31) para establecer, operar y mantener sistemas de cómputo y telecomunicaciones, brindado al Comité soporte especializado en esta materia, así como en el diseño e implementación de sistemas de

comunicación (RIBM; Art. 29). Una de las atribuciones primordiales del CI es la elaboración y envío de datos para integrar el Informe Anual sobre las Actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información, a la Junta de Gobierno; mismo que se remitirá al IFAI.

Cuadro 30. Integrantes del Comité de Información y profesión.

Nombre	Puesto	Profesión
Rubli Kaiser, Federico	Director de Relaciones Externas	Dr. en Economía
Vera y Ferrer, Gabriel Alberto	Director de Coordinación de la Información	Dr. en Estadística
Corvera Caraza, Fernando Luis	Director de Disposiciones de Banca Central	Diplomado en Derecho Económico y Corporativo

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Cuadro 31. Asesor permanente.

Nombre	Puesto	Profesión
Bergés Bastida, Octavio	Director de Sistemas	Mtro. En Ciencias

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Los participantes que integran el CI reflejan como la profesionalización incide en la manera en que se integra, esto es, que hay una combinación de especialización: entendimiento económico, manejo de las estadísticas y asuntos legales y normativos, saberes de sistemas técnicos, en correspondencia clave para soportar las tareas asignadas al Comité, como se observa en los cuadros 30 y 31. Esto refiere a un ámbito normativo, en tanto que las instituciones establecen obligaciones que determinan los comportamientos esperados de las organizaciones.

Las facultades del CI están contenidas en el RIBM y tienen que ver con la gestión y coordinación de acciones pertinentes para proporcionar el acceso a la información que produce y difunde el Banco de México de acuerdo a lo dispuesto en la LFTyAIPG y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno, como se expresa en el cuadro 32. Así como la toma de decisión en ciertos casos de solicitudes de información que requieran deliberar sobre la negativa o revocar la clasificación de la información hecha por las unidades administrativas del banco e instrumentar las medidas necesarias para el procedimiento de la clasificación de la información como del acceso a la información.

Cuadro 32. Funciones del Comité de Información.

- Establecer criterios en materia de clasificación y desclasificación de la información;
- Emitir medidas, lineamientos o procedimientos internos que procuren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- Establecer criterios en materia de organización de archivos;
- Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por las Unidades Administrativas del Banco;
- Aprobar los formatos de solicitudes de acceso a la información que elabore la Unidad de Enlace;
- Elaborar una guía para el fácil acceso a la información pública que genere el Banco;
- Establecer los costos que implica el envío de documentos según sea el caso de la solicitud;
- Promover y, en su caso, instrumentar la capacitación de los trabajadores del Banco en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- Elaborar las reglas necesarias para su operación,
- Invitar a sus sesiones a aquellos funcionarios del Banco que pudieran auxiliarle en el desahogo de los asuntos que en las mismas se traten.

Fuente: Elaboración propia con información del RIBM, Art. 31.

Complementariamente a este Comité, existe la UE que es básicamente responsable de vincular al Banco de México con los demandantes de información, al dar trámite a las solicitudes de información, elaborar registros y resultados de las mismas; así mismo se encarga de aplicar los procedimientos establecidos por el CI para el acceso a la información. Lo que implica que esta unidad no toma decisiones respecto a la gestión, coordinación y resolución de respuesta a las solicitudes de información sólo es una instancia que puede ser vista como un punto de recepción de solicitudes. Sus atribuciones se enmarcan en la misma normatividad que las del CI, como se muestran en el cuadro 33. Ambos, CI y UE, se han adicionado a la estructura organizacional del Banco de México para gestionar y operar las actividades sustantivas que garanticen el acceso a la información de manera eficaz, en respuesta a las disposiciones regulativas.

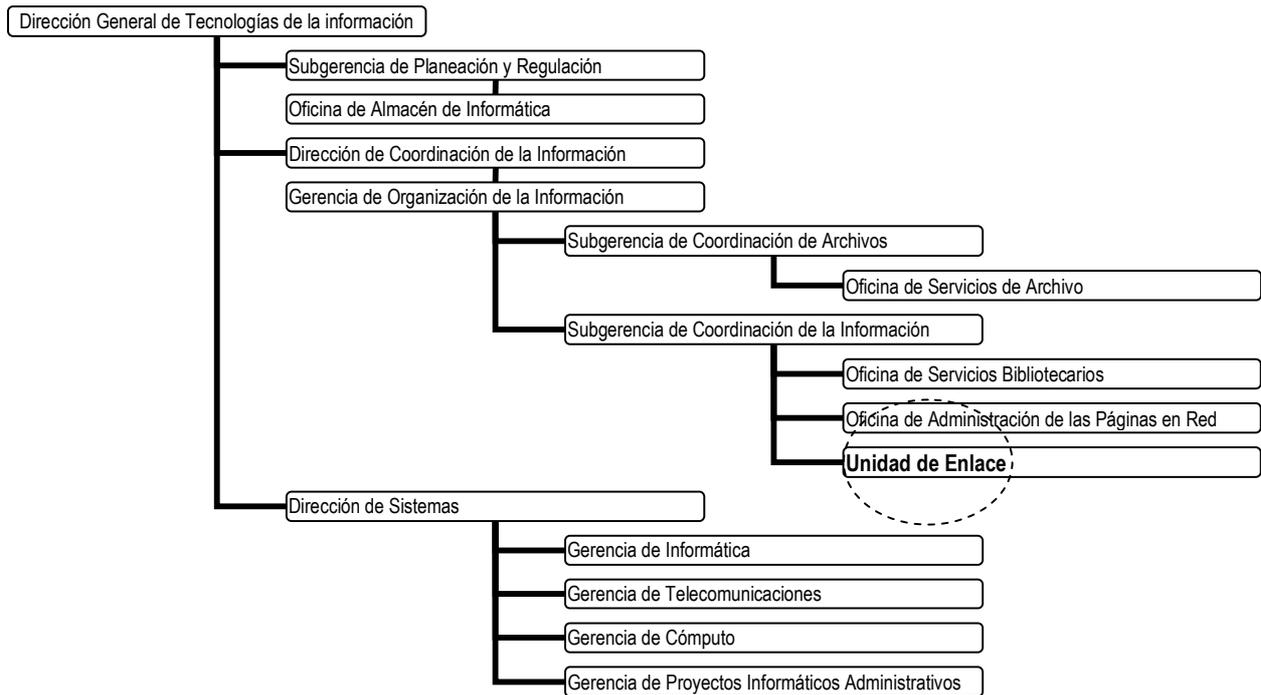
Cuadro 33. Funciones de la Unidad de Enlace.

- Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información,
- Poner a disposición del público los formatos para solicitar información, así como equipo de cómputo en las instalaciones que indique el propio Banco, con objeto de que los interesados puedan obtener la información pública que se requiera;
- Promover ante la Dirección de Coordinación de la Información del Banco, la actualización permanente y periódica de la información pública que posea el propio Banco, así como de la que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público;
- Elaborar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos;
- Proponer al Comité de Información, las medidas, lineamientos o procedimientos internos que procuren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- Proponer al Comité de Información, la aprobación de los formatos de las solicitudes de acceso a la información;
- Certificar los extractos o copias que contengan la información solicitada por el interesado, cuando éste último así lo solicite, y
- Las demás que sean necesarias para garantizar y agilizar el acceso a la información al público en general.
- El titular de la Unidad de Enlace podrá suscribir individualmente los actos vinculados con sus atribuciones. Será el Subgerente de Coordinación de la Información quien cubra sus ausencias, pudiendo también suscribir de la forma citada los referidos actos.

Fuente: Elaboración propia con información del RIBM, Art. 31 Bis.

La UE dentro de la estructura organizacional del Banco de México ocupa lugar en la Dirección General de Tecnologías de la Información, bajo responsabilidad de la Dirección de Coordinación de la Información, ubicándose a nivel operativo, como se muestra en el esquema 9.

Esquema 9. Estructura Organizacional de la Dirección de Tecnologías de la Información.



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

En cuanto al titular de la UE, designado por la Dirección de Coordinación de la Información, ocupa el puesto de jefe de la misma, cuenta con un grado académico a nivel licenciatura en derecho, esto se presenta en el cuadro 34.

Cuadro 34. Titular de la Unidad de Enlace

Titular	Puesto	Profesión
Zambrano Herrera, Sergio	Jefe	Licenciado en Derecho

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Asimismo, se ha designado dentro de cada Dirección General del Banco de México una unidad administrativa encargada de elaborar índices de la información que genera la dirección respectiva por rubros temáticos, clasificación de la información en reservada, confidencial y pública de acuerdo a lo dispuesto en la LFTyAIPG, en el Reglamento y criterios normativos establecidos por el CI, mismos que deben ser actualizados semestralmente, dándolos a conocer al CI y UE. Indicando la unidad administrativa que generó la información, fecha de clasificación, su fundamento, plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan (RBM relativo a la LFTyAIPG, Art. 12). Funge el rol de vínculo entre la Dirección General, CI y UE para coordinar las actividades necesarias para proporcionar la información solicitada vía el mecanismo de transparencia.

El procedimiento para el acceso a la información está normado a través de un formato de solicitud de acceso a la información aprobado por el CI (ver imagen 1), así como de plazos de tiempo para las respuestas y/o aclaración de datos y notificaciones, según sea el caso y de acuerdo a las disposiciones en la LFTyAIPG, adheridas en la normatividad del Banco de México contenidas en el RBM relativo a la LFTyAIPG, expresado en los artículos 15 al 29.

Imagen 1. Formato de solicitud de acceso a la información.

Solicitud de acceso a la información

Solicitud

* Descripción clara y precisa de la información que solicita:	<input type="text"/>
Correo electrónico:	0 de 1900
Dirigida a:	loren_aguilari1@yahoo.com.mx Banco de México
Nombre del representante (en su caso):	<input type="text"/>
Domicilio (calle y número) para recibir notificaciones:	<input type="text"/>
Colonia:	<input type="text"/>
Ciudad o municipio:	<input type="text"/>
Estado:	<input type="text"/>
Código postal:	<input type="text"/>
Datos adicionales que propicien la localización de la información que solicita con el objeto de facilitar su búsqueda:	<input type="text"/>
* Modalidad en que prefiere se otorgue el acceso a la información:	0 de 1900 Electrónico

* Datos obligatorios.

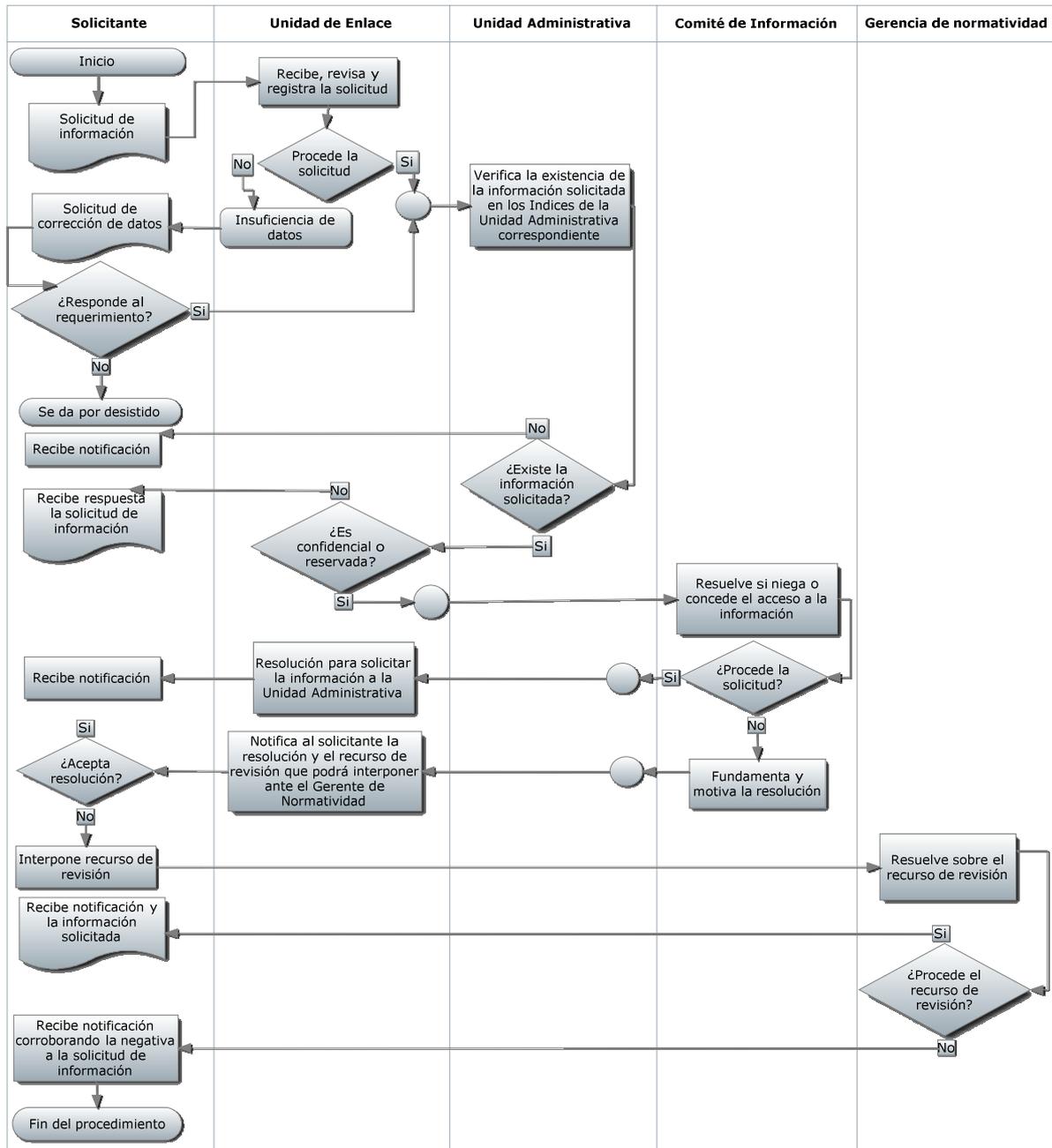
Banco de México

Fuente: Banco de México.

Este procedimiento, como se muestra en el esquema 10 de manera general, inicia en la UE quien recibe la solicitud de información, verifica la existencia de los documentos solicitados en los índices de las unidades administrativas. En caso de que los documentos no sean reservados o confidenciales, da respuesta a la solicitud en un plazo no mayor de veinte días hábiles. Cuando los documentos no se encuentren registrados en dichos los índices, la UE turnara la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener los documentos, con objeto de que se localice, verifique su clasificación y comunique a la propia UE la procedencia del acceso y la manera que se encuentren disponibles. Respecto de la información que posee la Junta de Gobierno, la solicitud se turnará a la Secretaría de dicho órgano colegiado.

Las unidades administrativas podrán entregar a la UE documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando se eliminen e indique las secciones clasificadas como tales. En el caso de que los documentos solicitados hayan sido clasificados como reservados o confidenciales, y no haya sido revisada por el CI, la unidad administrativa deberá remitir al Comité de inmediato la solicitud, así como un oficio, en el que funde y motive dicha clasificación. El CI deberá resolver si confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o revoca la clasificación y concede el acceso a la información. Si revoca la clasificación, deberá enviar a la UE su resolución, para que solicite la información a la unidad administrativa, la cual deberá proporcionar la información a la UE, a fin de que esté en posibilidades de notificar al solicitante la respuesta de su solicitud en el plazo establecido. Si niega el acceso a la información, deberá fundar y motivar razones de la clasificación de dicha información y la UE deberá indicar al solicitante el recurso de revisión que podrá interponer ante el Gerente de Normatividad del Banco.

Esquema 10. Procedimiento para el acceso a la información en el Banco de México,



Fuente: Elaboración propia con información del RIBM relativo a la LFTyAIPG, Art.15-29.

Quando la UE no notifique en tiempo y forma, el solicitante podrá presentar ante la Gerencia de Normatividad del Banco, copia de la solicitud con fecha que conste su presentación ante la UE. La Gerencia de Normatividad solicitará a la UE una repuesta,

salvo que se determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales. Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al CI la solicitud de acceso y un oficio en el que manifieste tal situación. El CI debe tomar las medidas pertinentes para localizar en el Banco el documento solicitado y resolver en consecuencia. De no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y lo enviara a la UE para que notifique al solicitante la respuesta de su solicitud, dentro del plazo establecido.

Se percibe que el flujo de trabajo de la UE es altamente racionalizado y formalizado, coordinado mediante el mecanismo de control como es la normalización principalmente en cuanto a los procesos de trabajo, pero también de resultados que tiene que ver con la especificación de la obligación de producir determinados productos, que en este caso fundamentalmente son registros de información relativa a las solicitudes de información que sirvan de base para integrar el Informe Anual sobre las Actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información. Asimismo, se considera que la reforma de transparencia refuerza mecanismos organizacionales internos relacionados con la legitimidad de la estructura organizacional del Banco de México, al integrar una unidad especializada como la UE, para darle seguimiento a las solicitudes de información, y un CI, donde se concentra la toma de decisión sobre la materia, para la gestión de la información fortaleciendo la eficiencia y credibilidad.

Esto es, que la reforma institucional de transparencia se inserta en la estructura organizacional implicando una serie de ajustes estructurales y normativos que permiten la inteligibilidad del Banco de México con agencias reguladoras (FMI e IFAI) y con agentes económicos y diferentes audiencias que solicitan determinada información. Con el propósito de constituir una estructura organizacional que envíe señales de poder y transparencia a los mercados, y fortalecer la credibilidad del banco.

En este ámbito normativo, el proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México implicó la adición, modificación y

creación de reglas específicas sobre su estructura organizacional particularmente en decisiones relativas al mecanismo de transparencia. Consideran que “la naturaleza peculiar de la política monetaria y de los bancos centrales en general, lo recomendable es responsabilizar de esta función a una unidad dentro de la propia estructura de la institución que posea experiencia y conocimiento en los quehaceres cotidianos de las políticas de un banco central” (Rubli, 2001:8).

Se puede colegir que existieron decisiones y eventos regulativos y normativos que inciden en la institucionalización del mecanismo de transparencia en el Banco de México, los cuales se inscriben en un largo proceso de cambios que engarza las recientes modificaciones a las reglas de manejo de la información de política monetaria. Se percibe un alto grado de alineación normativa en congruencia con las exigencias regulativas para instrumentar formalmente una política de transparencia. Esta fase de objetivación tiene que ver con el grado de acuerdo y adopción general entre los tomadores de decisión organizacionales acerca del valor de una estructura que integre el mecanismo de transparencia, y puede identificarse como un proceso semi-institucionalizado (Tolbert y Zucker, 1996). Al ajustar en el marco normativo del Banco de México “reglas normativas que introducen una dimensión prescriptiva, evaluativa y obligatoria [...]. Este sistema de reglas incluye valores (lo considerado como propio) y normas (como se deben hacer las cosas). Define metas/objetivos y los medios legítimos para lograrlos, socialmente construidos (Scott, 1995: 37). Pero cómo se expresa este proceso en las prácticas y rutinas organizacionales.

4. Sistema común de referencia de la transparencia en el Banco de México

En este apartado se pretende dar cuenta de la dinámica interna o comportamiento organizacional del Banco de México en términos del mecanismo de transparencia. Producto del proceso de la acción institucionalizada e interacción múltiple de actores organizacionales insertos en estructuras preestablecidas que a su vez están en constante estructuración, transformadas por las mismas prácticas de los actores. Dinámica que da cuenta de diversos niveles de interacción y adaptación a exigencias del ambiente, mediante canales de comunicación, flujo de mensajes o significados,

donde el conocimiento, constituido por elementos cognitivos y técnicos, se da a partir de procesar esta información de acuerdo a las intenciones de la organización. Para visualizar como el mecanismo de transparencia incide en el comportamiento de la estructura organizacional del Banco de México y su efecto en la vida organizacional, se describe y analiza el ámbito cognitivo que emerge de la concepción de una forma alternativa de gestionar la información. Es decir, se trata de responder cómo este proceso de institucionalización de la transparencia se expresa en la dinámica interna y cómo se construye el esquema de referencia común por los agentes clave dentro de este proceso: qué les hace sentido para operar e instrumentar acciones para la consecución del objetivo de una política de transparencia.

Se percibe que la transparencia como criterio de eficiencia en el manejo de la información, es visto como un mecanismo que permite credibilidad al generar legitimidad frente a los agentes económicos y demás audiencias, con la intención de incidir en las expectativas y toma de decisiones de manera eficiente para el logro del objetivo central del Banco de México, creando diversos dispositivos retóricos estratégicos, a través de medios escritos que contienen cifras objetivas sobre la situación en la que se inserta sus operaciones, como estrategias argumentativas que a la vez funcionan como ritos. En este sentido, la institucionalización “es el proceso por medio del cual los actores transmiten lo que socialmente se define como real y, al mismo tiempo, en cualquier punto del proceso el significado de un acto se puede definir, más o menos, como una parte dada por hecho de esta realidad social. Los actos institucionalizados, entonces, se deben percibir a la vez como objetivos y como exteriores [...]” (Zucker, 1999:129).

Los dispositivos retóricos del Banco de México se inscriben en un discurso económico hegemónico, dada su naturaleza, como toda banca central es una organización eminentemente técnica, se produce y distribuye información enmarcada en un lenguaje especializado técnico-económico, con relevancia en datos estadísticos. Institucionalizados mediante informes periódicos³¹, comunicados de prensa, reportes

³¹ Informes anuales, Informes sobre Política Monetaria, programa de política monetaria, Informes trimestrales sobre inflación, reportes sobre la situación económica, entre otros.

sobre el sistema económico financiero, documentos de investigación, conferencias y discursos. De esta manera es el lenguaje, “instrumento lingüístico incrustado en las secuencias convencionales de acción y empleado en las relaciones de tal modo que sostenga, intensifique o impida diversas formas de acción” (Gergen,1994:234), el dispositivo por el cual el Banco de México persigue su meta institucional. Esto es, que el lenguaje y/o formas de comunicación son considerados como un dispositivo retórico para crear versiones verosímiles más que verdaderas “el lenguaje adquiere su significado al interior de formas organizadas de interacción. “Decir la verdad”, en este sentido, no implica ofrecer una imagen exacta de “lo que realmente pasó” sino participar en un conjunto de convenciones sociales, una manera de poner las cosas legitimadas dentro de una “forma de vida” dada. “Ser objetivo” es jugar de acuerdo con las reglas de una tradición dada” (Gergen y Tojo,1996:17).

En esta fase del proceso de institucionalización de la transparencia el Banco de México apela a formas retóricas discursivas, como medios de comunicación para la construcción de un sistema común de referencia y/o significados con la intención de integrar una adopción colectiva de las significaciones. Dado que, “la adopción colectiva de las significaciones no transcurre en una suerte de limbo de las significaciones, sino que opera en la realidad donde existen intereses y tomas de posesión y en todo caso se puede hablar de una lucha de o negociación en torno a la imposición de significaciones” (Ayús y Mendoza, 1999:79).

4.1. Audiencias y canales de comunicación

De acuerdo a los argumentos expresados en los discursos, por parte de agentes clave en la instrumentación de la política de transparencia en el Banco de México, la comunicación es un aspecto cada vez más importante para los bancos centrales como medio para guiar las expectativas de inflación y se alcance mayor efectividad en la política monetaria, esto es alineadas al objetivo de inflación, el grado de apertura varía en función del esquema de operación de política monetaria y audiencias, como se muestra en el cuadro 35. Si bien algunas de las prácticas de comunicación ya formaban

parte de la vida organizacional del banco, como por ejemplo los comunicados de prensa, informes de inflación, discursos, entre otros, al desarrollar las exigencias del mecanismo de transparencia se ha ampliado el proceso mediante el cual se trasmite la construcción de entendimientos y comprensiones sobre la información relativa a la política monetaria a múltiples audiencias, incrementando las relaciones de interacción. De esta manera, la estrategia de obtención de legitimidad refiere a la incorporación de nuevas acciones que lleva a cabo la organización, para lo cual requiere obtener legitimidad a través de la aceptación seleccionando audiencias de su ambiente (Suchman,1995).

Cuadro 35. Audiencias objetivo del Banco de México y canales de comunicación.

Audiencias objetivo	Canales de comunicación externa
Legisladores. Agentes económicos o participantes en los mercados financieros. Gremios profesionales. Medios masivos de comunicación. Autoridades y organizaciones de interés especial para los bancos centrales. Público en general.	Comunicados y conferencias de prensa. Sitio web. Discursos y presentaciones. Cátedras. Reportes de inflación. Talleres y seminarios con audiencias objetivo. Comparecencias ante el congreso. Documentos de investigación. Medios masivos de comunicación. Folletos de información. Materiales didácticos. Museos, bibliotecas, visitas guiadas, etc. Contacto cara a cara con actores clave.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

En cuanto a las formas de comunicación, estas pueden ser medios escritos, electrónicos, hasta la impartición de cátedras, ésta última es una serie de conferencias sobre temas prácticos de banca central, impartidas por funcionarios y especialistas del Banco de México en distintas universidades, con el propósito de familiarizar a los estudiantes, profesores e investigadores, con el papel que desempeña en la práctica la banca central en la macroeconomía, el sector financiero y el desarrollo económico. Se argumenta que se tiene como propósito desarrollar nuevos canales de comunicación externa del Banco de México, para divulgar sus funciones y actividades, y para contribuir a la generación de opiniones informadas sobre temas monetarios (Banco de México).

4.2. Productos informáticos

En términos de la diversificación de información monetaria, actualmente, existe una plataforma que soporta un proceso amplio de transparencia mediante la producción y difusión de una serie diversa de información conformada por: documentos, reportes o informes estipulados jurídicamente en términos de su frecuencia y naturaleza. Esto revela que el Banco de México dispone de una estructura organizacional de la información más formalizada y compleja (ver cuadro 36). Entrega anualmente una exposición sobre la política monetaria y el informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física. Asimismo, presenta dos informes sobre la ejecución de la política monetaria del primer y segundo semestre (LBM, Art. 51), en cumplimiento de la LFTyAIPG, a partir de 2003, elabora anualmente el Informe Anual sobre las Actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información. Esta información documental es obligatoria (LBM, Art. 51 y 52) y ajustada a un proceso normado de rendición de cuentas del Banco de México ante el Congreso. Cabe señalar, que antes la infraestructura de información monetaria prevaleciente hasta antes de la reforma de transparencia, era muy limitada, se reducía a los informes generales (informe del financiamiento interno anual, informe trimestral de los movimientos del financiamiento interno y de la Cuenta de Tesorería, Artículo 7 y 10 primer párrafo de la LOBM, 1984, respectivamente), y el informe anual sobre la situación económica del país (Art. 13 del RIBM; 1985).

Además de los reportes antes indicados, existen otros tipos de documentos, el Banco de México como ente productor de información especializada, distribuye boletines de prensa de contenido diverso. De un total de aproximadamente de un poco más de mil reportes y boletines de periodicidad variada, existen 780 diarios, 104 semanales, 107 mensuales, 12 trimestrales, y cuatro anuales. Temáticamente la producción de la información se organiza según: tipo de cambio; mercado de dinero y valores gubernamentales; estados de cuenta; inflación; agregados monetarios-financieros; expectativas; balanza de pagos; entre otros que reflejan la operación de estructura organizacional del Banco de México y las funciones de cada una de sus unidades.

Cuadro 36. Productos informáticos del Banco de México, 2009.

PERIODICIDAD	NOMBRE BOLETINES	TIRAJE ANUAL
Diarios	Intervención en el mercado del dinero	260
	Tipo de cambio que se publicará al día siguiente en el Diario Oficial	260
	Cotizaciones del tipo de cambio interbancario en la jornada	260
Semanales	Estado de cuenta semanal	52
	Información semanal del Estado de Cuenta Consolidado (Diario Oficial)	52
Mensuales	Estado de cuenta mensual	12
	Inflación mensual	12
	Inflación quincenal	12
	Agregados monetarios y actividad financiera	12
	Encuestas sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado	12
	Encuesta nacional sobre la confianza del consumidor	12
	Comunicado sobre política monetaria	11
	Información revisada de comercio exterior	12
	Indicadores de opinión empresarial	12
	Trimestrales	Informe sobre la inflación
Balanza de pagos		4
Evolución trimestral del financiamiento de las empresas		4
Anuales	La balanza de pagos	1
	Informe anual	1
	Programa de Política Monetaria	1
	Informes sobre política monetaria	1
Documentos de investigación	Temas varios: Macroeconomía: economía monetaria, Macroeconomía: crecimiento y desarrollo, Macroeconomía: inflación, Macroeconomía: competencia, Macroeconomía: competitividad, Economía internacional, Economía laboral, Economía pública, Finanzas, Econometría y estadísticas, y Otros	18
Varios	Discursos, presentaciones y misceláneos	11

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

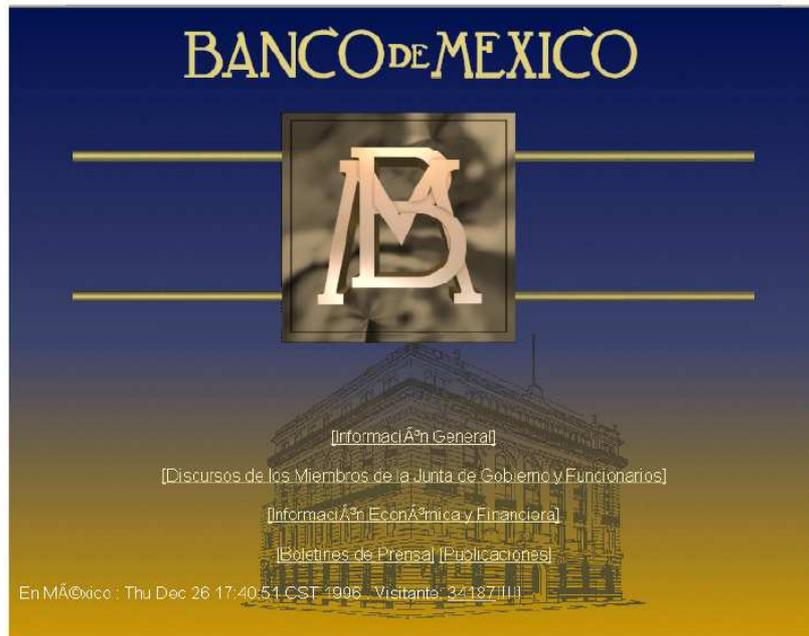
Estos productos informáticos, forman parte del proceso de transparencia del Banco de México, que se han diversificado gradualmente, al generarse nuevas publicaciones en diferentes momentos, como instrumentos de comunicación para explicar al público objetivo del banco los objetivos y decisiones de política monetaria e inflación, sobre temas relativos de banca central, enfocados a diversos públicos. Actualmente, estos productos se han extendido a la producción de cuadernos de la serie de publicaciones explicativas. Asimismo, se resalta que los contenidos de los informes y boletines de prensa son más específicos y ostentan mayor cobertura temática, que con el tiempo se ha establecido una estructura más homogénea. Se puede argumentar que la plataforma de productos informáticos implica reforzar la adopción de transparencia al generar y difundir en mayor grado la información que posee el banco central.

4.3. Acciones de transparencia

Entre otras acciones de transparencia que asume del Banco de México, están las que tienen que ver con la incorporación y afinación de los medios tecnológicos como son la página web la cual ha adquirido una mayor carga y disponibilidad de información (ver imágenes 2 y 3), twitter, materiales audiovisuales y publicaciones cortas de divulgación. “La transparencia implica también el establecimiento de una comunicación eficaz [...]” (Ortiz;2007:11). Se argumenta que desde 1996, seis años antes de la entrada en vigor de la LFTyAIPG, se estableció una ventanilla única vía electrónica supervisada por el Dr. José Julián Sidaoui Dib, subgobernador del banco, para que los particulares puedan presentar peticiones de información, preguntas, comentarios, sugerencias o consultas. En ese sentido, la entrada en vigor de la LFTAIPG fortaleció los esfuerzos de transparencia del Banco de México al ofrecer a los particulares una ventanilla adicional de consulta para plantear solicitudes de información al amparo de la LFTAIPG.

Se considera que la página de Internet es un importante medio de comunicación con la sociedad, para que el usuario obtenga información de manera rápida y eficiente. De esta manera, se reorganizó la información contenida en el sitio y se incorporaron nuevas secciones e información. Al respecto se destacan, por su relación con la transparencia en la información de política monetaria, tres portales especializados en temas de inflación, tipos de cambio y tasas de interés. Otra acción es la participación de funcionarios del Banco de México en cátedras, conferencias nacionales e Internacionales, foros y cursos. Otra es, el museo interactivo de economía (MIDE) que tiene la intención de impulsar la enseñanza de la ciencia económica y en particular de los aspectos relacionados con el objetivo y funcionamiento del Banco de México (Banco de México).

Imagen 2. Página electrónica institucional del Banco de México 1996.



Fuente: Banco de México.

Imagen 3. Página electrónica institucional del Banco de México 2011.



Fuente: Banco de México.

De esta manera se argumenta que “una economía funciona más eficazmente cuando la información necesaria para la toma de decisiones se difunde de manera amplia y oportuna” (Ortiz,2007:2) instrumentando distintos mecanismos para transparentar la gestión de dicha organización, donde la estrategia central consiste en la adopción de una política de información y comunicación que promueva la transparencia, credibilidad y efectividad de la política monetaria.

4.4. Reportes anuales de transparencia

El CI elabora y envía a la Junta de Gobierno del Banco de México, de conformidad con los lineamientos que ésta última en su caso expida, datos necesarios para elaborar el Informe Anual sobre las Actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información en cumplimiento de la LFTyAIPG, a partir de 2003. Este informe es integrado con el número de solicitudes de acceso a la información presentadas y su resultado, como se apreciar en el cuadro 37; indicadores del tiempo de respuesta; el estado que guardan los recursos interpuestos ante el controlador, en términos de lo previsto en la ley, y en su caso las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. El citado informe será de carácter público y se remitirá una copia al IFAI (RBM relativo a la LFTyAIPG, Art. 11), también incluye la actividad desempeñada por el CI que expresa las sesiones donde se delibera sobre algunos casos de solicitudes de información o clasificación de la información, modificaciones normativas pertinentes.

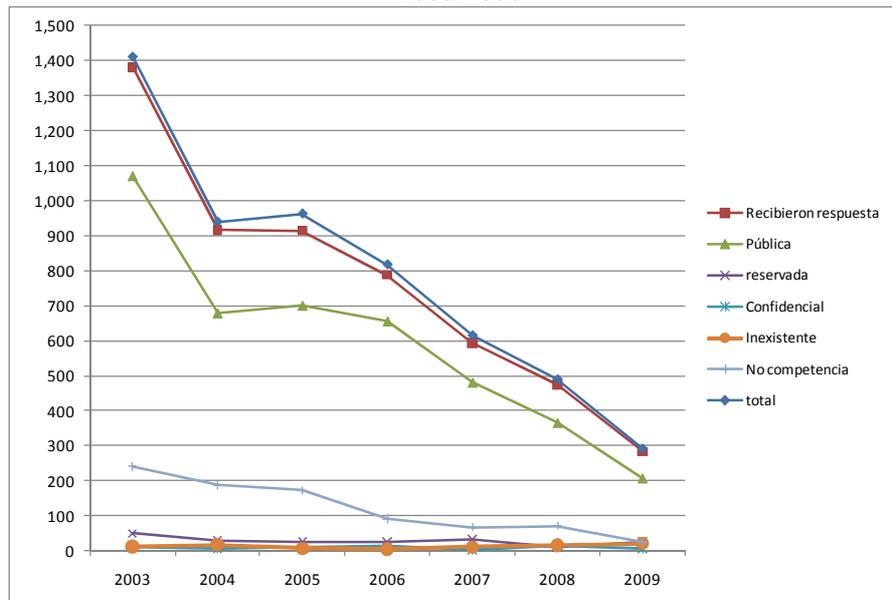
Cuadro 37. Solicitudes de acceso a la información del Banco de México, 2003-2009.

Año	total	Recibieron respuesta	Pública	Reservada	Confidencial	Inexistentes	No competencia	Aclaraciones vencidas	Recursos ante el IFAI
2009	292	283	207	26	5	21	24	5	?
2008	490	474	365	10	13	15	71	13	
2007	615	593	480	32	3	11	67	19	
2006	817	788	655	25	12	5	91	12	
2005	962	914	700	25	10	7	172	15	
2004	939	917	678	29	5	17	188	10	
2003	1,409	1,381	1070	49	9	12	241	20	

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales sobre las Actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información en cumplimiento de la LFTyAIPG.

Según lo expresa en estos informes producidos por el Banco de México en el periodo de 2003-2009, el mayor porcentaje de la demanda de solicitudes de información han tenido respuesta positiva al otorgar la información solicitada, en relación con las solicitudes que han sido negadas por ser considerada como confidencial o reservada. O salvo los casos en que la información no sea competencia del banco central, inexistente, o cuando los solicitantes no responden al requerimiento de corrección de datos de su solicitud. Como se aprecia en la gráfica 1, según lo dispuesto en los informes dichas solicitudes presentan una tendencia decreciente hasta el periodo de 2009, asimismo se argumenta que es reflejo de las mejoras que se han realizado en la página web del banco, la cual presenta mayor información así como una mejor organización de la misma, a fin de que los usuarios la encuentren con mayor facilidad.

Grafica 1. Tendencia de las solicitudes de acceso a la información del Banco de México, 2003-2009.



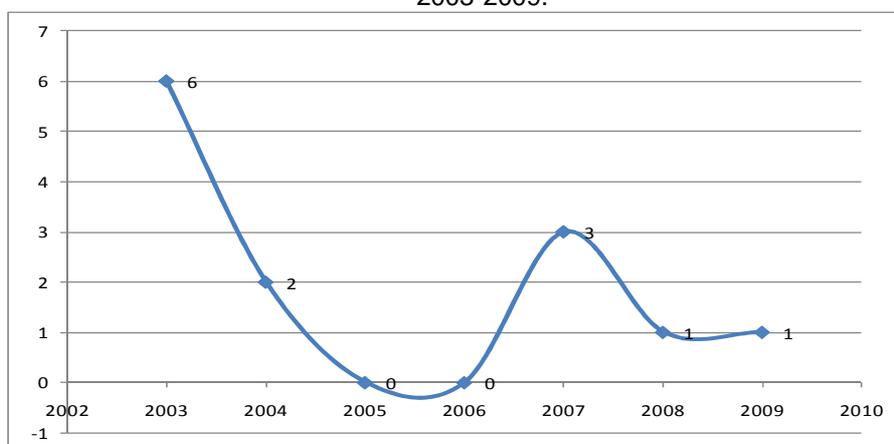
Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 29.

En cuanto a la temática de la información solicitada es muy variada pero según los informes se destaca la demanda de información referente al cálculo de la inflación e información relativa al INPC e INPP, funciones y operaciones del Banco de México, estadísticas de diversas tasas de interés, conducción de la política monetaria, estadísticas de Cuentas Nacionales, estadística de balanza de pagos, entre otros.

Dichas solicitudes provienen en su mayoría de profesionistas que realizan estudios económicos o de apoyo en sus respectivos trabajos, así como de académicos y estudiantes de diversos grados académicos. Dado que esta información proviene de los informes y no es claro si ello es representativo de agentes económicos entonces no se puede relacionar de manera directa al objetivo de inflación, por lo tanto se puede asumir que es para legitimar a la organización, no así para ser más eficientes.

En lo que respecta a los recursos de revisión, esto es cuando se da el caso de que las solicitudes de información tienen respuesta negativa, ya sea por ser consideradas como información reservada o confidencial; estos informes reportan poca incidencia y oscilan entre 6 a 1 recurso interpuesto por los solicitantes, como se muestra en la grafica 2, aunque no se señala que tipo de información fue negada. Tales recursos se presentan ante la instancia interna Gerencia de Normatividad del Banco de México, que mediante una decisión compartida con el CI se ha deliberado la respuesta negativa comunicada al solicitante. Aquí cabe señalar, que no se han presentando recursos ante el IFAI, según lo expresado en sus registros. De acuerdo a la información obtenida en los reportes verbales, se argumenta que esto se debe a que el Banco de México es una organización autónoma por tanto las decisiones sobre las resoluciones en las solicitudes de información se resuelven al interior del banco sin intervención de otras instancias.

Grafica 2. Tendencia de los recursos de revisión interpuestos en el Banco de México, 2003-2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales sobre las Actividades Realizadas para Garantizar el Acceso a la Información en cumplimiento de la LFTyAIPG.

En este sentido, la construcción de un sistema común de referencia (creencias de comportamientos aceptados) entendiéndolo como una dimensión cognitiva que provee estructuras interpretativas o patrones codificados de significados a la conducta de los actores organizacionales y que opera a través de rutinas, en otras palabras, representaciones simbólicas internalizadas en función de ambientes determinados, que emergen de la interacción social (Scott,1995), en el caso del Banco de México se percibe que se da a partir de adoptar estructuras y comportamientos de transparencia aceptados como correctos, apropiados y dados por hecho, particularmente expresado en una política de comunicación bajo el supuesto o creencia de que a mayor transparencia se cumple con el objetivo prioritario del banco. Se pone énfasis a las prácticas de transparencia básicamente como medios de comunicación, mantenidos y reforzados por los actores organizacionales clave en el proceso de institucionalización en esta materia, que con el paso del tiempo ha adquirido mayor relevancia resultando un proceso de producción, distribución y difusión de información más específico, de mayor amplitud y alcance temática y periodicidad, para cubrir las demandas de información de las audiencias objetivo.

Consiste en la adopción de una política de comunicación “esta política responde a la importante finalidad de que los ciudadanos, los agentes económicos, puedan dar un seguimiento mejor informado a las acciones y a las tareas del Banco. Para que la transparencia se traduzca en credibilidad no basta con publicar información. Una de las características del actual esquema de política monetaria es el énfasis que se ha puesto en la transparencia, en cuanto a los objetivos y políticas del Banco Central y en la rendición de cuentas respecto al logro de dichos objetivos” (Ortiz,2007).

En esta dimensión se enfatizan los elementos cognitivos de las instituciones, reglas que constituyen la naturaleza de la realidad y la construcción del significado. Más que ser entendidas objetivas, las instituciones se construyen socialmente a través de las percepciones y cogniciones de sus miembros (Scott, 1987). Representa un modelo de comportamiento basado en la construcción de reglas y significados que dictan creencias y acciones apropiados (Wicks,2001).

Las acciones de transparencia al difundirse ampliamente y retenidas a lo largo del tiempo genera una etapa de sedimentación, esto es una continuidad histórica de estructura por las generaciones de miembros organizacionales. Se caracteriza por la difusión total y perpetuidad sobre el tiempo, donde la transparencia como innovación organizacional se da por sentada, dando lugar a una fase de institucionalización (Tolbert y Zucker,1996) de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México. Lo cual implica el seguimiento de modelos de comportamiento que se relacionan con la política de comunicación, como se señalo líneas arriba, al generar e integrar a través del tiempo cada vez más dispositivos, canales y medio de comunicación, por los cuales se difunde la información.

Implica estrategias que refuerzan su interés de legitimidad, en concordancia con el objetivo estratégico del Banco de México. Dinámica del comportamiento organizacional producto del proceso de la acción institucionalizada e interacción múltiple de actores organizacionales, adaptación a exigencias del ambiente. Mediante canales de comunicación, flujo de mensajes o significados, donde el conocimiento, constituido por elementos cognitivos y técnicos, se da a partir de procesar esta información de acuerdo a las intenciones de la organización, reforzando estrategias para la obtención de legitimidad.

De acuerdo a lo expuesto dentro de los tres órdenes que se interrelacionan en la instrumentación de una política de transparencia, regulativo, normativo y cognitivo, se percibe que tiene gran incidencia en la construcción y formalización del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México. Cada uno representa un nivel distinto de interacción del banco central con su ambiente que se expresa en la conformidad de reglas y normas, así como el desarrollo de un comportamiento organizacional con la intención de reforzar la incorporación de prácticas de transparencia en diferentes dimensiones de la vida organizacional del banco.

Así mismo, según al planteamiento de Scott (1995), estos tres pilares se relacionan con tres fuentes de legitimidad. El regulativo se da a través de la conformidad a las reglas, el Banco de México operan de acuerdo con los requisitos legales sugeridos por agencias reguladoras de su campo organizacional. En el normativo enfatiza una base moral para evaluar la legitimidad, al incorporar una estructura de normas, procedimientos y políticas como mecanismos de control, para cumplir estándares impuestos. En la dimensión cognitiva la base de legitimidad se relaciona con la adopción de un sistema común de referencia dando consistencia cognitiva, al adoptar una estructura ortodoxa o identidad para relacionar a una situación específica buscando la legitimidad, esto una política de comunicación.

5. A manera de conclusión: implicaciones del estudio de caso

Las estructuras formales de muchas organizaciones en la sociedad posindustrial [...] reflejan marcadamente los mitos de sus ambientes institucionales, más que las demandas de sus actividades de trabajo.

Meyer y Rowan

En esta última sección del estudio de caso se plantean de manera conjunta las implicaciones del proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México, pretendiendo contribuir al conocimiento del mismo. Así como la relevancia y capacidad analítica que ofrece el análisis institucional dentro del estudio de fenómenos organizacionales. Con vistas a comprender e intentar explicar cómo se construye el proceso de institucionalización de transparencia, como una primera aproximación a la realidad organizacional del Banco de México. Desde un enfoque neoinstitucional, puede sostenerse que tal proceso de institucionalización implicó ajustes organizacionales significativos a nivel de su estructura organizacional, confirmando que el Banco de México se adhiere al mecanismo de transparencia a través de factores regulativos y normativos, que se refuerzan por elementos de carácter cognitivo, pero ello ocurre básicamente a nivel formal, puesto que en la práctica la transparencia es validada sólo de manera relativa.

El Banco de México está inmerso en un contexto de tendencia global, dinámico y complejo, sus prácticas organizacionales se ven influidas tanto por factores de carácter nacional como internacional. Ambiente organizacional de donde emerge la exigencia de una reforma de transparencia, dentro de un contexto internacional mucho más exigente se observa una tendencia a hacia una banca central más transparente: tendencia global hacia la “homogenización” institucional, donde la transparencia se considera una precondition para alcanzar legitimidad y credibilidad en los mercados internacionales. “Los bancos centrales con políticas de comunicación menos abiertas son considerados como “los patitos feos dentro del club” (Rubli,2001:10). Esto también refleja relaciones de poder en una gama amplia de acciones, implícitas o no, soportadas en premisas factuales y valorativas, capacidades técnicas, relaciones dependencia, intereses e intenciones, de donde se derivan elementos institucionales que confluyen en la instrumentación de una política de transparencia, que inciden en el diseño de la estructura organizacional del Banco de México. Esto se lleva a cabo por medio de mecanismos institucionales, adopción de decisiones, formas de control y movilidad de recursos. En este sentido, la ideología³² juega un papel importante al ser parte de la interfaz de coordinación de interacción social, entre los intereses y prácticas sociales; “para “definir” grupos y su posición dentro de estructuras más complejas y en relación con otros grupos”, (Dijk,2000:52), a través de una autodefinición o identidad social adquirida y compartida. De esta manera, “el criterio de validez ideológica no es la verdad sino la eficiencia social: las ideologías deben funcionar para servir de forma optima a los mejores intereses del grupo como un todo” (Dijk,2000:55). En este sentido, la transparencia puede ser entendida como una ideología.

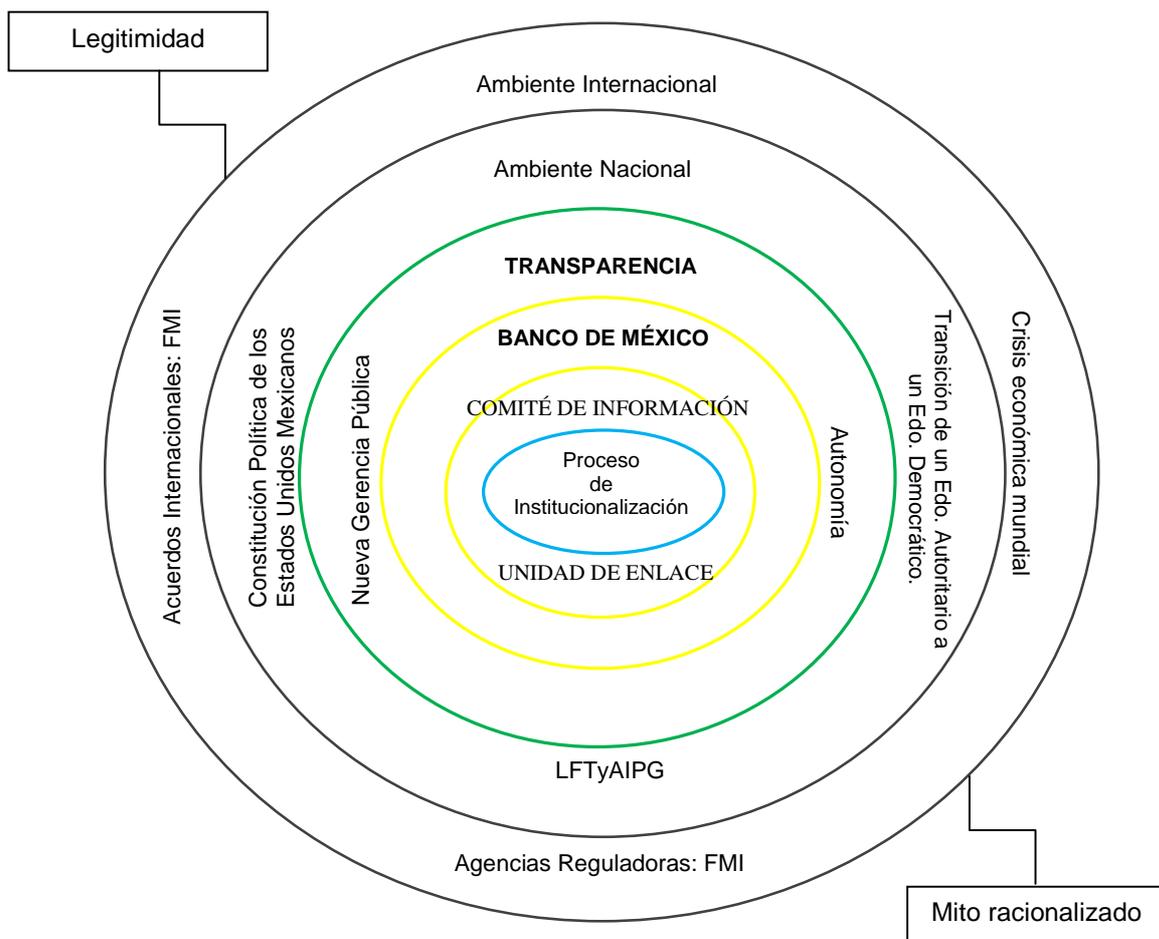
Primera implicación: Los aspectos regulativos, normativos y cognitivos que derivan en presiones coercitivas, normativas y miméticas, respectivamente, circundan al Banco de México, limitando su comportamiento organizacional.

En un primer punto, como se planteo anteriormente, el Banco de México responde a diversos grupos de interés dentro del campo organizacional de banca central,

³² Representan los principios subyacentes de la cognición social y, de ese modo, forman la base del conocimiento, las actitudes y de otras creencias más específicas compartidas por el grupo.

generando una red de interrelaciones muy fuerte, fundamental para obtener recursos y contribuir a su sobrevivencia. Esto refiere a sus relaciones con su ambiente que refleja un sistema interconectado de instituciones, centrado en un contexto institucional (normas, reglas e ideologías) de banca central de amplio alcance. Los aspectos regulativos, normativos y cognitivos que derivan en presiones coercitivas, normativas y miméticas, respectivamente, circundan a la organización (ver esquema 11), limitando su comportamiento organizacional, al adoptar el mecanismo de transparencia, ciertas estructuras, programas, políticas y procedimientos, en respuesta a presiones ambientales para adaptarse a los estándares aceptados y a la coerción de fuerzas institucionales poderosas que controlan los recursos críticos para el banco tanto de legitimidad como financieros.

Esquema 11. Diagrama Organizacional de variables ambientales.



Fuente: Elaboración propia.

Por ende, se reconoce que el Banco de México opera en un ambiente altamente institucionalizado, sustentado en un sistema de macroinstituciones formalizadas que regulan el comportamiento de las bancas centrales, esquema racionalizado que incide puntualmente en su vida organizacional. Es decir, a partir de condiciones contextuales emerge el mecanismo de transparencia como una exigencia institucional dentro del ámbito regulativo. En este sentido, organizaciones como en el caso del Banco de México no tratan de controlar o coordinar muy estrechamente sus actividades, más bien procuran moderar o desacoplar actividades de las estructuras organizacionales en función de los requerimientos ambientales. Logrando éxito en la medida en que sean capaces de desarrollar arreglos estructurales y procesos que se ajusten a las especificaciones de normas y/o de las autoridades establecidas dentro de su ámbito o sector (Scott y Meyer, 1999).

Al respecto los argumentos de DiMaggio y Powell (1999) permiten explicar como el ambiente tiene efecto sobre la estructura organizacional del Banco de México, al identificar y explicar los factores exógenos que inciden en la formación de homogeneidad estructural en las organizaciones del campo organizacional de banca central, a partir de tres mecanismos institucionales que promueven un proceso de institucionalización al adoptar prácticas organizacionales como respuesta a dichos factores. Se genera un proceso de homogenización organizacional, "isomorfismo", por el cual las organizaciones adoptan formas similares, donde la interacción con su ambiente institucional puede cambiar sus metas o desarrollar nuevas prácticas que les permitan competir por legitimidad institucional. De esta manera, argumentan que "en la actualidad el cambio estructural en las organizaciones parece motivado cada vez menos por la competencia o por la necesidad de eficiencia. [...] la burocratización y otras formas de cambio organizacional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes" (DiMaggio y Powell, 1999b:104).

Por lo general, las organizaciones en la búsqueda de legitimidad, sufren el proceso isomórfico que les permite ser reconocidas como legítimas por su entorno, además,

disminuir la incertidumbre. Este proceso de homogenización de la estructura del Banco de México es promovido por el campo organizacional de banca central, organizaciones como el FMI y organizaciones públicas como el IFAI, que inciden en su reconfiguración. El proceso de definición institucional hacia la transparencia, o estructuración, consiste en el aumento del grado de interacción entre dichas organizaciones que participan en el campo organizacional de banca central; un incremento en la carga de información de la que deben ocuparse; y el desarrollo de la conciencia entre los actores organizacionales que están en una empresa común (DiMaggio y Powell, 1999b:106).

Entre las fuentes que dan origen a estructuras organizacionales isomórficas de banca central, de acuerdo al marco analítico de DiMaggio y Powell (1999), se observa que los tres mecanismos -coercitivo, normativo y mimético- que dan lugar al proceso institucional isomorfo, están presentes en la estructura organizacional del Banco de México. Debido a presiones del ámbito regulativo y a la necesidad de legitimidad el banco central se adhiere al mecanismo de transparencia, por lo que puede entenderse que se da un tipo de isomorfismo institucional coercitivo a nivel regulativo resultado de “presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones” (DiMaggio y Powell, 1999b:109).

Las instituciones regulativas que se desprenden de los acuerdos, códigos y normas formulados por el FMI y otros cuerpos reguladores tienden a controlar las actividades del Banco de México estableciendo una estructura de incentivos y sanciones que influyen en su comportamiento organizacional, la legitimidad se deriva de la conformidad a estos ajustes institucionales. Creando una serie de valores, lenguaje, procedimientos, y modelos que se difunden en el campo organizacional de banca central, que se expresan en un ámbito normativo, en obligaciones que determinan expectativas de comportamiento del banco central en cuanto a la instrumentación de una política de transparencia. Implica la adopción de comportamientos modelados como respuestas estándares, se relaciona con una dimensión cognitiva que determinan

el comportamiento apropiado difundiendo modelos organizacionales de comunicación. Contiene un aspecto ritual para reforzar su legitimidad en el sentido de que se adoptan ciertos comportamientos, en este caso que refieren a dispositivos de comunicación para enviar el mensaje de que es una organización que se ocupa de la gestión de la información que produce y difunde de manera transparente. Estas prácticas se transmiten en el campo organizacional a través de la imitación de modelos considerados como correctos produciendo homogeneidad en el campo (DiMaggio y Powell, 1999b).

Segunda implicación: El Banco de México opera en un ambiente altamente institucionalizado al cual se ajusta por medio de reglas institucionales que dan como resultado que el mecanismo de transparencia pueda ser interpretado como un mito racionalizado.

De acuerdo al argumento de Meyer y Rowan (1999), el Banco de México opera en un ambiente altamente institucionalizado teniendo implicaciones sobre su desempeño técnico real al ajustarse a la transparencia como reglas institucionales, como mitos racionalizados de manera ceremonial con la intención de proteger sus estructuras de las incertidumbres de actividades técnicas mediante la integración poco rígida, estableciendo diferencias entre sus estructuras formales y las actividades de trabajo reales, con el objetivo de legitimar su desempeño, interna y externamente. En este sentido, el mecanismo de transparencia puede entenderse como un mito racionalizado que se expresa en la codificación de regulaciones y leyes formales difundidas a través de las relaciones estructuradas en el campo organizacional de banca central, aceptado como prescripciones de conducta apropiada bajo la suposición de que son racionalmente efectivas, la ceremonia se da a partir de la conformidad o alineación a ese mito. Estas creencias, reglas y funciones institucionalizadas de transparencia funcionan como elementos simbólicos capaces de afectar las formas organizacionales independientemente de los requerimientos técnicos. Entre las fuentes potenciales del mito racionalizado de la transparencia están las estructuras reguladoras, las ideologías, los requisitos y las aprobaciones gubernamentales (Meyer y Rowan, 1999).

Por tanto, puede entenderse que las instituciones inmersas en el proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México “[...] conllevan obligaciones normativas, pero a menudo ingresan en la vida social principalmente como hechos que los actores deben tener en cuenta. La institucionalización conlleva procesos por cuales los procesos sociales, las obligaciones o las realidades llegan a tomar un estatus de reglas en el pensamiento y la acción sociales (Meyer y Rowan,1999:80).

En este sentido, entender la ceremonia que subyace en gran parte de la vida organizativa en el caso del Banco de México y que genera mitos racionalizados que proveen legitimidad a las estructuras organizacionales racionalizadas, tiene que ver con la compleja red de relaciones que establece con otras organizaciones, bancas centrales, agencias reguladoras, públicas, entre otras. Las reglas institucionales refuerzan la incorporación de nuevas estructuras que soporten el mecanismo de transparencia. Los mitos generados por prácticas organizacionales particulares, difundidos mediante las redes de relaciones que basan su legitimidad en la suposición de que son racionalmente efectivos y legales. Significa que el Banco de México incorpora elementos institucionales, criterios de evaluación o ceremoniales que son legitimados exteriormente, para definir el valor de los elementos estructurales, pero no impactan en su eficiencia real. La dependencia respecto de instituciones fijadas exteriormente reduce la turbulencia y mantiene la estabilidad.

Con lo que pretenden alcanzar cierto grado de legitimidad al incorporar modelos organizativos que se consideran correctos, adecuados, racionales, necesarios y modernos, esto es que “las organizaciones reflejan de modo estructural la realidad construida socialmente” (Meyer y Rowan, 1999:86). Así garantizan protegerse de la incertidumbre a través de negociar acuerdos dentro de ambientes institucionales complejos; si logran adaptarse isomórficamente obtienen la legitimidad y los recursos que requieren para sobrevivir. Sin embargo, este proceso isomórfico tiene implicaciones diferentes dentro de procesos organizativos internos en el Banco de México,

estableciendo diferencias entre sus estructuras formales³³ y reales. De esta manera, se habla de estructuras débilmente conectadas cuando sus elementos estructurales sólo están vinculados entre sí y con las actividades diarias de trabajo manteniendo un estado de integración interno flexible. La idea de estructuras débilmente conectadas hace referencia a un sistema socialmente construido con una variedad de elementos estructurales a diferentes niveles de conexión (Weick, 1990).

Tercera implicación: La búsqueda de legitimidad se antepone al logro del objetivo organizacional del Banco de México, en tanto que es una organización sometida a grandes requerimientos institucionales.

Una tercera consideración es que se percibe que el mecanismo de transparencia en el Banco de México responde a un proceso isomórfico a nivel regulativo al adoptar reglas y normas de disposición general establecidas por otras organizaciones dado que da respuesta a condicionantes exógenas, mediante la conformidad de estándares de gestión para la información en términos de transparencia. Se considera un gran poder coercitivo, en un ámbito regulativo y normativo de banca central para la transparencia de la información, ambos en un grado elevado. Dando cuenta de estructuras débilmente conectadas en el sentido que se establecen unidades administrativas que responden a una exigencia ambiental, como es la integración de una unidad especializada para la gestión y transparencia de la información -el CI y la UE-, fortalecimiento de la especialización, alineamiento de incentivos en función de los valores propios del banco, mayor centralidad en las decisiones para fortalecer la eficiencia y credibilidad de la autoridad. Por ende la reforma de transparencia refuerza los mecanismos organizacionales internos relacionados con la legitimidad de la estructura organizacional.

Se corrobora que la instrumentación de una política de transparencia para la gestión de la información refleja el “*feedback*” organizacional entre ambiente institucional y el Banco de México. Se constata que la construcción de este mecanismo de transparencia

³³ Los elementos de la estructura formal son manifestaciones de poderosas reglas institucionales, las cuales funcionan como mitos sumamente racionalizados que son obligatorios para determinadas organizaciones (Meyer y Rowan, 1999:82).

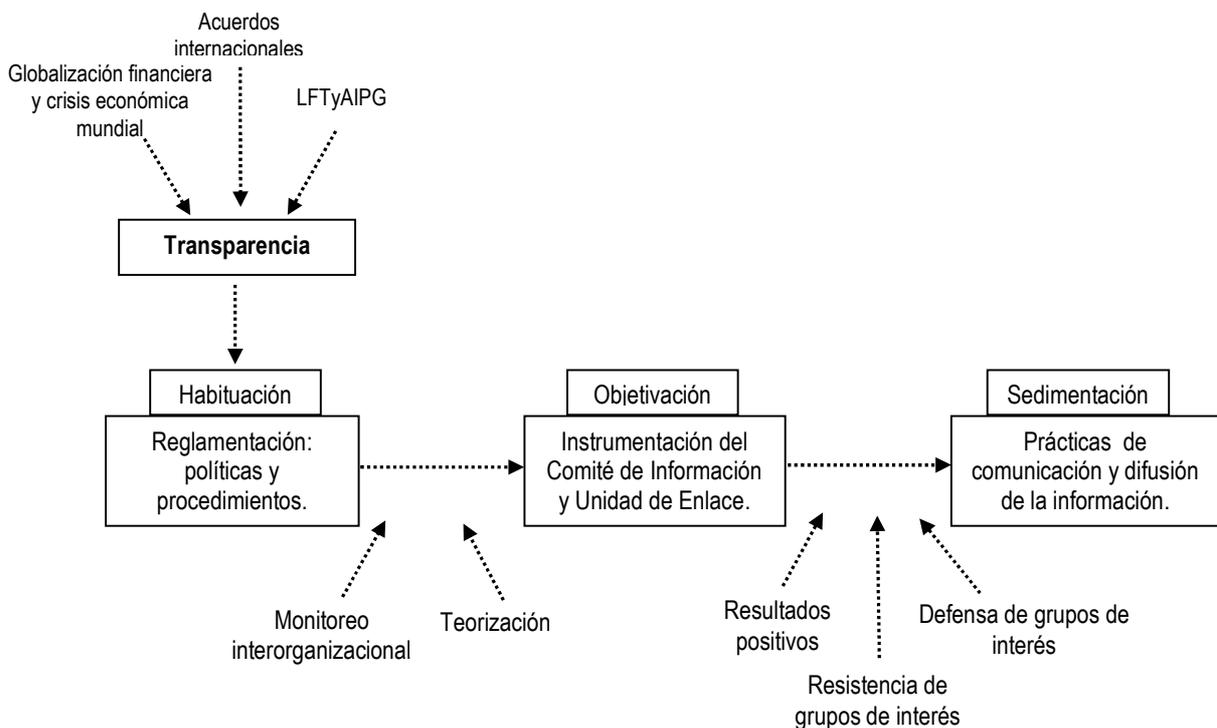
entran en juego diversos interés y objetivos tanto la necesidad de legitimidad, como lograr consenso sobre el objetivo del Banco de México, cumplir los requerimientos del ambiente, la construcción de un marco normativo *ad hoc*. En el sentido de que genere expectativas económicas y los agentes deben actuar en correspondencia para contribuir a alcanzarlo. Donde la búsqueda de legitimidad se antepone para lograr su objetivo organizacional, en tanto que es una organización sometida a grandes requerimientos institucionales. Por lo que, la transparencia en principio puede observarse como un instrumento discursivo para que el Banco de México logre su objetivo pero en realidad el trasfondo de su instrumentación es para lograr legitimidad.

Cuarta implicación: La incorporación del mecanismo de transparencia para la gestión de la información en el Banco de México implicó un proceso de institucionalización, comprendiendo tres fases: pre-institucionalización, semi-institucionalización e institucionalización.

Esta cuarta implicación, refiere a que el mecanismo de transparencia para la gestión de la información en el Banco de México implicó un proceso de institucionalización en el sentido que la adopción de dicho mecanismo implica una conformidad de tres órdenes institucionales interrelacionados, por el cual se estructura la acción organizacional. Se entiende institucionalización como un “proceso a través del cual los componentes de una estructura formal llegan a ser ampliamente aceptados, apropiados y necesarios, y sirven para legitimar a las organizaciones” (Tolbert y Zucker, 1983:25). De acuerdo a la perspectiva de Zucker (1987) quien entiende al ambiente como institución, la institucionalización es un proceso en el que la construcción de hechos sociales del sistema más amplio en el nivel organizativo se reproduce, es decir, se considera que hay conformidad de las organizaciones con el entorno institucional. Implica la generación e imposición de exigencias institucionales para instrumentar la transparencia dando respuesta a un problema del sistema macroeconómico, ajustes que se formalizan en políticas y procedimientos normativos creando estructuras para dar lugar a la introducción de esta innovación organizacional.

El proceso de institucionalización propuesto por Tolbert y Zucker (1996) plantea la difusión de innovaciones. En el caso del Banco de México esta innovación responde a la incorporación del mecanismo de transparencia el cual es impulsado y difundido por la influencia de factores contextuales, como se muestra en el esquema 12, este proceso implica la creación de nuevas estructuras donde entran en dinámica tres elementos por los cuales se crean y perpetúan las instituciones dentro de los arreglos estructurales que son objeto de procesos de institucionalización: habituación, objetivación y sedimentación que a la vez dan cuenta de tres fases de institucionalización -pre-institucionalización, semi-institucionalización e institucionalización-.

Esquema 12. Elementos componentes del proceso de institucionalización de la transparencia en el Banco de México.



Fuente: Elaboración propia con base en Tolbert y Zucker, 1996.

Por lo que, se considera que el proceso de institucionalización de la transparencia en una fase de pre-institucionalización, refiere a la habituación de ajustes institucionales y estructurales que surgen en respuesta a un problema macroeconómico, esto involucra

la formalización de una serie de reglamentaciones, políticas y procedimientos determinantes para la incorporación e instrumentación de la transparencia en el campo de banca central a nivel regulativo.

En cuanto respecta a la fase de semi-institucionalización, el elemento de objetivación involucra el desarrollo de cierto grado de aceptación o acuerdo general sobre la importancia de las prácticas de transparencia en el campo organizacional de banca central y su adopción creciente entre las organizaciones interconectadas. La estructura o prácticas empiezan a difundirse entre las organizaciones de este campo, al haber cierto consenso sobre la importancia de incorporar en sus estructuras los dispositivos estructurales y normativos de transparencia que se expresa en la integración de un Comité de Información y la Unidad de Enlace, entre otros elementos normativos. Dando lugar a un alto grado de conformidad normativa en congruencia con las exigencias regulativas para instrumentar formalmente una política de transparencia.

En una fase donde se consolida la institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México, la sedimentación se da a partir de la continuidad histórica de las acciones de comunicación por los actores organizacionales. Se caracteriza por la difusión total y perpetuidad sobre el tiempo, donde la transparencia como innovación organizacional se da por sentada. Lo cual implica el seguimiento de modelos de comportamiento que se relacionan con la política de comunicación, integrando continuamente dispositivos por los cuales se difunde la información en cuanto a los objetivos y políticas del Banco Central.

Quinta implicación: El Banco de México es una organización legítima al ceñirse y operar en conformidad a los requisitos legales establecidos por las organizaciones reguladoras de su campo organizacional.

Se puede argumentar que el proceso de institucionalización de la transparencia implica que los ajustes institucionales en los tres ámbitos institucionales que soportan la transparencia se relacionan con diferentes bases de legitimidad, diferentes lógicas de

acción y distintos mecanismos de presión para soportar un proceso de institucionalización. La legitimidad puede ser entendida como “[...] una condición que refleja alineación cultural, apoyo normativo o consonancia con reglas o leyes pertinentes” (Scott, 1995:45). En un ámbito regulativo institucional, el Banco de México es una organización legítima al ceñirse y operar en conformidad a los requisitos legales establecidos por las organizaciones reguladoras de su campo organizacional. En el normativo se considera el apego a la estructura de incentivos como medios para cumplir con estándares impuestos. Y en el cognitivo, adopta estructuras y comportamientos de transparencia aceptados como correctos y apropiados, dando lugar a un sistema común de referencia, particularmente expresado en una política de comunicación (creencias de comportamientos aceptados). Logrando un considerable grado de legitimidad al incorporar los mitos racionalizados de su ambiente institucional, dentro de sus lógicas de acción. “Las organizaciones que incorporan elementos socialmente legitimados y racionalizados en sus estructuras formales maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de supervivencia” (Meyer y Rowan, 1999:93). De tal modo que se concibe que “una organización es legítima cuando sus valores y acciones son congruentes con los valores de los actores sociales y las expectativas de acción” (Galaskiewicz, 1985).

Sin embargo acorde a los resultados empíricos es preciso mencionar que se refuerza este proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en tanto que incide en la internalización de elementos dentro del sistema común de referencia del Banco de México, aun que si bien considerando a la transparencia básicamente como prácticas de comunicación, que les hace sentido a los actores organizacionales clave en este proceso en la medida que incorporan legal, normativamente y culturalmente las normas y rutinas de transparencia en cierto grado en sus prácticas institucionales cotidianas, los medios de comunicación toman relevancia. “Para evitar el interrogatorio, una organización necesita sólo “tomar sentido”. Para movilizar los compromisos afirmativos, sin embargo, también debe “tener valor”. (Suchman, 1995:575). En tanto que el Banco de México depende de la opinión pública

para la obtención de legitimidad y recursos, a la vez que está sujeta a factores institucionales, procesos y estructuras.

De acuerdo con el análisis de Suchman (1995) la legitimidad en un enfoque institucional “da énfasis a las maneras en que la dinámica de estructuración de un amplio sector genera presiones culturales que trascienden el mando útil de cualquier organización” (Suchman;1995:572). En este sentido, la definición de legitimidad de Suchman asume tanto una dimensión evaluativa y cognitiva, que explícitamente reconoce el rol de las audiencias sociales en las dinámicas de la legitimación. “La legitimidad es una percepción generalizada o suposición de que las acciones de una entidad son deseables, correctas, o apropiadas dentro de algunos sistemas construidos socialmente de normas, valores, creencias, y definiciones” (Suchman,1995:574).

En esta perspectiva, el Banco de México busca legitimidad por razones de comprensibilidad de sus actividades de política económica que pretende hacer inteligible por medio de una política de transparencia, el grado de legitimidad refleja la integración en un sistema de creencias institucionalizadas y líneas de acción, donde la persistencia está dada por las audiencias que consideran el comportamiento de la organización correcto y apropiado, esto hace a la organización legítima requiriendo poca movilización colectiva. Así, las audiencias perciben al Banco de México como una organización legítima no sólo como más digna, también como más significativa, más predecible, y más fidedigna.

Parte de la congruencia cultural capturada por el término legitimidad involucra la existencia de un informe colectivo creíble o explicación racional sobre lo que la organización está haciendo y porqué (Suchman,1995), a través de productos informáticos institucionalizados que apoyan la estrategia de comunicación como son el Programa Monetario, los Informes sobre la Inflación, los boletines y comunicados de prensa, los reportes sobre el sistema económico financiero, los documentos de investigación, los datos estadísticos, la serie de publicaciones explicativas, las conferencias y discursos, entre otros, como instrumentos de comunicación para explicar

al público del banco los objetivos y decisiones de política monetaria e inflación, y temas relativos de banca central. Su importancia radica en difundir en un mayor grado la información que posee el banco asumiendo que facilita la convergencia de las expectativas del público con el compromiso del banco central para alcanzar su objetivo organizacional.

En la escena organizacional del Banco de México coexisten tres formas de legitimidad. Pragmática en tanto que se basa en el establecimiento de canales de comunicación de acuerdo a sus audiencias inmediatas. Moral, dado que refleja la aceptación y evaluación normativa de sus actividades, si se realizan correctamente o no. Sin embargo las demandas morales pueden ser socavadas por gestos simbólicos sin substancia. La legitimidad de este tipo toma forma en las evaluaciones de resultados y consecuencias, evaluaciones de técnicas y procedimientos, evaluaciones de categorías y estructuras y evaluaciones de líderes y representantes. Cognitiva, refiere al grado de comprensibilidad y legitimidad basada en lo dado por hecho, no se refiere ni a los intereses ni a la evaluación, sino a la mera aceptación de la organización como necesaria basada en componentes culturales dados por sentado (Suchman;1995).

En resumen, partiendo de la idea de que el Banco de México promueve y mantiene comunicación con sus audiencias para lo cual instituye una serie de medios informáticos, a través de discursos, informes, una amplia gama de acciones y *displays* no verbales, haciendo uso de diversas técnicas, se puede argumentar que funcionan como estrategias para la obtención de legitimidad en materia de transparencia. “La estrategia de obtención refiere a la incorporación de nuevas acciones que lleva a cabo la organización, para lo cual requiere obtener legitimidad a través de la aceptación seleccionando audiencias de su ambiente a través de instrumentos de manipulación activa. Incluye aspectos pragmáticos (seleccionando un ambiente favorable), morales (selección de normas culturales) y cognitivos (manipulación estratégica de declaraciones).

Sexta implicación: La transparencia como creación institucional, da énfasis a los procesos medioambientales donde la formación de instituciones se da de arriba hacia abajo (top down): los ajustes institucionales se formulan fuera de la estructura organizacional del Banco de México.

Otra implicación refiere a que la transparencia como creación institucional, da énfasis a los procesos medioambientales donde la formación de instituciones se da de arriba hacia abajo (top down), de modo que los ajustes institucionales se formulan fuera de la estructura organizacional del Banco de México. Esta perspectiva contribuye a responder dos fenómenos ampliamente observados: el número bastante limitado de formas organizacionales encontradas en el campo de banca central y la disparidad entre la estructura oficial formal y los modelos reales de trabajo e interacción. Si los sistemas de organizaciones fueran diseñados principalmente por actores dentro de las mismas para ajustar las tareas requeridas de desempeño y modelos de interacción, se esperaría ver más variación entre las organizaciones y una conexión más estrecha entre reglas formales y conductas reales (Scott (1995)).

Esto tiene que ver con el modelo de flujos direccionales que conectan a los actores, organizaciones, campos y formas sociales de Scott (1995). Donde, el caso del Banco de México podemos observar que las instituciones de transparencia emergen dentro de un contexto amplio que incide en el campo organizacional de banca central para instrumentar ajustes institucionales modelando la estructura organizacional del Banco de México.

En el ambiente institucional el campo organizacional opera a niveles intermedios, proporcionando estructuras institucionales dentro del cual las bancas centrales operan. Y las organizaciones proporcionan contextos institucionales en él que se localizan actores organizacionales y toman acción. Los modelos generalizados, creencias, reglas y normas, fluyen hacia abajo a través de varios niveles, por medio de la socialización, construcción social y sanciones. Así, el mecanismo de transparencia es adoptado y se reproduce, pero también son modificados y reconstruidos, por interpretaciones que la

organización y los actores dan a dicho mecanismo. Como se puede observar en el esquema 13, esta argumentación se enfoca en un sólo flujo direccional que da énfasis a los procesos macroambientales donde el surgimiento y estructuración de las instituciones de transparencia se direcciona de arriba hacia abajo (*top down*), parte sombreada.

Esquema 13. Proceso en la creación y difusión institucional del mecanismo de transparencia.



Fuente: Modificación propia, Scott, 1995.

El Banco de México desarrolla su actividad haciendo frente a elementos institucionales de su ambiente, puesto que la transparencia impone una serie de restricciones, modelando su estructura, por medio de comportamientos, elementos simbólicos y procesos reguladores. A su vez, los actores se ven afectados por estos elementos a través del proceso de socialización que sufren dentro de la organización en la que forman sus propias identidades como participantes en la instrumentación de la política de transparencia, considerando la estructura de sanciones asignadas a determinados comportamientos. Los actores interpretarán los tres elementos institucionales dando

lugar a un continuum institucional al influir en el propio marco que les proporciona las instituciones.

En términos generales, es posible reconocer que el alcance de este nuevo paradigma organizacional implicó un proceso de adaptación del Banco de México a la reforma de transparencia requiriendo la instrumentación de diferentes ajustes institucionales, a fin de construir nuevos entramados de reglas o normas, sostenidas por medio de un marco legal *ad hoc* para la organización y gestión de la información, con el propósito de generar un mayor grado de eficiencia institucional y fortalecer su imagen institucional, hecho que se refleja en el re-diseño de la estructura organizacional del banco mediante la instrumentación de mecanismos de transparencia institucional. El Banco de México entendido como una organización construida por un sistema de interacciones e interrelaciones: constructos sociales. Se sujeta a una trama específica de reglas, normas, incentivos o limitantes formales, particularmente en el ámbito de sus mecanismos de transparencia de la información, producto del proceso de la acción e interacción múltiple de actores organizacionales insertos en el campo organizacional de banca central. Dinámica que da cuenta de diversos niveles de interacción y adaptación a las exigencias del ambiente, a partir de gestionar la información de acuerdo a las intenciones de la organización. Mediante canales de comunicación, flujo de mensajes o significados, donde el conocimiento, está constituido por elementos cognitivos y técnicos.

En este sentido, puede argumentarse que la reforma institucional de transparencia se inserta institucionalmente en la estructura organizacional del Banco de México como criterio de eficiencia en el manejo de la información, visto como un mecanismo que permite credibilidad al generar legitimidad frente a los agentes económicos con la intención de incidir en las expectativas y toma de decisiones de manera eficiente para el logro del objetivo central del Banco de México, creando diversos dispositivos estratégicos, a través de medios escritos que contienen cifras objetivas sobre la situación en la que se inserta sus operaciones, como estrategias argumentativas y

discursivas que a primera vista pueden ser observadas como mitos y ceremonias, que al adoptarse y llevarse a cabo, construyen legitimidad y proveen estabilidad y recursos.

CONCLUSIONES

Si se entienden las organizaciones, entonces los individuos tiene una herramienta con la cual pueden tratar con la realidad a la que enfrentan.

Hall, Richard

Finalmente a modo de conclusión general de esta tesis, se plantea un conjunto de consideraciones acerca de este producto de investigación. Considerando, como se menciono líneas arriba, que este estudio pretendió ir más allá de los razonamientos exclusivamente económicos o administrativos, para develar aspectos institucionales subyacentes detrás de los fenómenos económicos, con la finalidad de un acercamiento a un fenómeno bastante complejo. Y más que elaborar un juicio de valor sobre el grado de transparencia que alcanza el Banco de México se precisa un acercamiento a la construcción de la lógica de acción que involucra su institucionalización.

Este breve esbozo constituye una aproximación que radica en hacer visible el sustrato institucional que modula el proceso de institucionalización de la transparencia para la gestión de la información en el Banco de México. Es así como surge la inquietud de comprender este fenómeno a través del enfoque de estudios organizacionales, particularmente desde una veta analítica neoinstitucional para describir y analizar sus implicaciones como construcción sistemática con vistas a comprender la problemática de transparencia. Afirmando que dicha perspectiva ofrece instrumentos analíticos para desmontar los elementos institucionales dentro de los fenómenos organizacionales. Dado que, pone énfasis en que el estudio de las organizaciones requiere del entendimiento de la dimensión institucional, lo cual puede ser a través de distintos aspectos de su configuración. Proceso de socialización complejo dentro de una estructura de interacciones que permite observar las configuraciones de las

interacciones e interés que guían el comportamiento organizacional estratégico de la banca central en su ambiente.

Con los planteamientos retomados desde la perspectiva neoinstitucional se pretendió resaltar la importancia de la visión integral que representa el proceso de institucionalización para entender la manera en que se construye socialmente el mecanismo de transparencia, en este caso para la gestión de la información en el Banco de México. Dado que, el análisis organizacional dentro del nuevo institucionalismo subyacente del enfoque sociológico, comparte la idea de que factores del ambiente institucional, reglas, rutinas, mitos y creencias, tienen incidencia en el comportamiento y estructura de las organizaciones, por lo que en gran medida dichos factores se ven como generadores potenciales de pautas de comportamiento socialmente aceptadas que propician en las organizaciones una tendencia a la uniformidad y estabilidad. Desde esta perspectiva, se puede observar que el proceso de institucionalización de la transparencia incurre en formas isomórficas. Afirmación que se justifica en la medida de que esta argumentación exploratoria es una pequeña aproximación a un fenómeno organizacional complejo, pero que permite delinear preguntas que podrán ser abordadas a futuro.

El estudio del proceso de institucionalización de la transparencia para gestión de la información en el Banco de México, implicó el análisis de tres ámbitos de institucionalización, regulativo, normativo y cognitivo, con vistas a comprender la manera en que se formaliza el mecanismo de transparencia y sus implicaciones organizacionales para dicha organización. Reconociendo a este enfoque institucional como una herramienta analítica conceptual útil para el entendimiento de la manera en que se institucionaliza la transparencia prestando atención al ambiente institucional y a dinámicas internas de la organización bajo estudio.

Por lo que, se argumenta que la transformación institucional no es dictada enteramente por las condiciones exógenas, también parte de instituciones que evolucionan por una serie de procedimientos más cotidianos. Las exigencias del ambiente institucional, a las

que las organizaciones tienen que dar respuesta, que pertenecen al mismo campo organizativo generan una gran homogeneidad entre ellas. Las organizaciones para sobrevivir y tener acceso a los recursos necesarios para operar buscan la legitimidad y/o apoyo social. Por lo que la legitimidad e isomorfismo se han convertido en dos supuestos esenciales en la teoría institucional para explicar la dinámica de las organizaciones al incorporar o materializar las presiones ambientales. Es así, como las organizaciones pueden ser concebidas más allá de una estructura funcional, esto es como un sistema de conexiones múltiples, de elementos organizacionales interdependientes e interconectados que oscilan en diferentes grados dentro de dimensiones formalizadas e informales, que puede entenderse como acoplamiento estructural.

La relevancia del análisis de las instituciones dentro del estudio de las organizaciones estriba en que forman parte fundamental de la dinámica que representa los vínculos entre organización, instituciones y ambiente. Integrando una visión a nivel macro y micro de organizaciones inmersas en un marco social. Desprendiéndose elementos analíticos substanciales para comprender como es que se construyen patrones interorganizacionales coherentes de acuerdo a la naturaleza de la organización (actividad estratégica) y de su campo organizacional. Lo cual genera tensiones organizacionales que tienen implicaciones imprescindibles para el estudio de las organizaciones.

De esta manera, desde una perspectiva institucional se intento dar cuenta que el Banco de México como objeto de estudio no puede aislarse de los efectos que el ambiente institucional produce sobre sus prácticas organizacionales. Sin embargo aunque se retomó esta parte de la relación ambiente-organización, faltó estudiar como la organización Banco de México al incorporar este mecanismo de transparencia se expresa en el ambiente esto es cómo incide en los agentes económicos, cómo es que éstos incorporan la información que provee o difunde el banco en el esquema de su toma de decisiones; y si es que incide en el logro del objetivo organizacional del Banco de México para contribuir a un sistema macroeconómico.

Por lo tanto, se reconoce que este estudio requiere de mayor afinación teórica como empírica, dado que, como se ha mencionado, este estudio constituye una pequeña aproximación a un fenómeno organizacional de amplio alcance que tiene muchas aristas inquietantes y esta aportación más que otorgar respuestas precisas plantea vetas de análisis y cuestionamientos de investigación pendientes que deberán ser abordados y desarrollados en un ejercicio analítico de investigación a futuro.

Asimismo, se detectó una veta pendiente que se plantean dentro de este producto de investigación y tiene que ver con los flujos direccionales de interacción en una perspectiva en la cual el mecanismo de transparencia puede estar caracterizado como un proceso que tiende a re-emergir de abajo hacia arriba (*Bottom-up*), esto se puede expresar en la formulación de cuestionamientos de investigación como los siguientes:

¿Cómo los actores organizacionales del Banco de México interiorizan el mecanismo de transparencia pasando de un proceso de apropiación formal a uno real?

¿Cómo el mecanismo de transparencia incide en el logro del objetivo estratégico organizacional del Banco de México para contribuir a un sistema macroeconómico?

¿Cómo el Banco de México al incorporar el mecanismo de transparencia incide en el ambiente?

¿Cómo es que incorporan y/o incide la información que genera el Banco de México en la toma de decisiones de los agentes económicos?

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, Gault David, *et. al.* (2000) *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17, Caracas, págs. 1-23.
- Ashforth Blake E. y Barrie W. Gibbs. (1990) *The double-edge of organizational legitimation*, en Organization Science, Vol. 1, No. 2, págs. 177-194.
- Ayús Ryes, R. y Rogelio Mendoza Molina. (1999) *De la antología muda a las retóricas de la calidad: aproximaciones al construccionismo social*, en Administración y Organizaciones, Noviembre, México, pp. 69-86.
- Banco de México. (2010) *Informe anual 1995*.
- Banco de México. (2010) *Reglamento Interior del Banco de México (RIBM)*.
- Banco de México. (2010) *Esquema de objetivos de inflación (OI)*.
- Banco de México. (2010) *Criterios del comité de información para clasificar la información en reservada y confidencial de conformidad con la Ley Federal De Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.
- Banco de México. (2010) *Régimen de Política Monetaria*
- Banco de México. (2010) *Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (RBM relativo a la LFTAIPG)*.
- Banco de México. (1993) *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Constitucional para Dotar de Autonomía al Banco de México*, en Informe anual 1993, anexo 7.
- Banco de México. (2010) *Ley del Banco de México (LBM)*.
- Banco de México. (2010) *Ley Orgánica del Banco de México (LOBM)*
- Berger, P. y Thomas Luckmann. (1998) *La construcción social de la realidad*, Amorrourtu Editores, C.A., Buenos Aires.
- Carstens, A. y Luis I. Jácome H. (2005) *La reforma de los bancos centrales latinoamericanos: avances y desafíos*, Trimestre Económico, Vol. LXXII (4), Núm. 288, octubre-diciembre de 2005, pp. 683-732.
- Chaouch Tahar, Mlik y Daniel Carrasco Brihuega. (2008) *Cambio político y consolidación democrática en México. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia*, Desafíos, Bogotá, Colombia, semestre II, 19, pp.183-209.
- Chávez, G. Fernando (2004) *El Banco de México, 1994-2004 (seis notas para tratar de entender su historia reciente)*, El Cotidiano, Vol. 20, No. 126, UAM-A.
- Correa, Eugenia. (1998) *Crisis y desregulación financiera*, Siglo XXI Editores, México.
- De La Rosa Albuquerque, Ayuzabet. (2008) *Algunas aproximaciones al estudio de la nueva gerencia pública desde una perspectiva organizacional: posibilidades y desafíos*, en Germán Vargas Larios (Coord.), Políticas Públicas de nueva generación: una visión crítica, UAM-Izt, págs. 97-140.

- De la Rosa, Albuquerque Ayuzabet. (2002) *Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, en *Administración y Organizaciones*, No. 8, Julio, págs. 13-44.
- Demer, Christiane. (2007) *Organizational Change Theories: A Synthesis*, Sage Publications, EUA.
- Diario Oficial de la Federación. (2010) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Diario Oficial de la Federación. (2010) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, última reforma publicada DOF 05-07-2010, (LFTAIPG).
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell. (1999a) *Introducción*, en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio, (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, págs. 33-75.
- DiMaggio Paul J. y Walter W. Powell. (1999b) *Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales*, en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio, (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, págs. 104-125.
- Fondo Monetario Internacional. (1999) *Código de Buenas Prácticas de transparencia en la Política Monetaria de los Bancos Centrales*, en el Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras: declaración de principios.
- Fondo Monetario Internacional. (2000) *Documento complementario del Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras*, Parte 1: Introducción.
- Fondo Monetario Internacional. (2010a) *Códigos y normas: La función del FMI*, Ficha técnica, actualización al 15 de marzo de 2010.
- Fondo Monetario Internacional. (2010b) *Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras*, ficha técnica, actualización al 29 de Marzo de 2010.
- Fondo Monetario Internacional. (2010c) *Normas del FMI para la divulgación de datos*, Ficha técnica, actualización al 22 de marzo de 2010.
- Fondo Monetario Internacional. (2010d) *Supervisión del FMI*, ficha técnica, actualizada al 30 de septiembre de 2010.
- Fondo Monetario Internacional. (2010e) *Cuotas en el FMI*, ficha técnica, actualizada al 09 de abril de 2010.
- Galaskiewicz, Joseph. (1985) *Professional Networks and the Institutionalization of a Single Mind Set*, en *American Sociological Review*, Vol. 50, No. 5, pp. 639-658.
- Gergen, Kenneth y Joseph Tojo. (1996) *Organizational Science in a Postmodern Context*, en *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 32, No. 4, pp. 356-377.
- Gergen, Kenneth. (1994) *Realidades y relaciones, aproximaciones a la construcción social*, Paidós, España.
- Goodin, Robert E. (2003) *Las instituciones y su diseño*, en Goodin Robert E. (comp.) *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona.
- Guerrero Orozco, Omar. (2004) *Los Gerentes Públicos Pintados por sí mismos*, *Convergencia* No 36, septiembre-diciembre, pp. 213-245.

- Gunther McGrath, Rita. (2006) *Beyond Contingency: From Structure to Structuring in the Design of the Contemporary Organization*, en Steward Clegg [Et. Al.], *Handbook of Organization Studies*, 2a Edición, Londres, Sage, pp. 577-597.
- Hall, Richard. (1996) *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados*, Prentice Hall, México.
- Hinings, C. R., Alan Meyer D. y Anne S. Tsui (1993) *Configurational approaches to organizational analysis*, en *Academy of Management Journal*, vol. 36, Núm. 6, pp. 1175-1195.
- Instituto Federal de Acceso a la Información. (2010) *Misión, visión y objetivos*.
- Legislación Bancaria. (1992) *Ley Orgánica del Banco de México 1984 (LOBM)*, editorial Porrúa.
- Mancera, Miguel. (1994) *Política Económica de México para 1994*, Director General del Banco de México, discurso en ocasión del seminario organizado por la Asociación Nacional de Ex-alumnos del ITAM, A.C.
- Martínez, Vilchis José. (2005) *Nueva Gerencia Pública: análisis comparativo de la administración estatal en México*, *Convergencia*, año/vol. 12, núm. 039, pp. 13-49.
- Meyer, John W. y Brian Rowan. (1999) *Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia*, en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio, (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE, México, pp. 79-125.
- Mintzberg, Henry. (1999) *Estructuración de las organizaciones*, ed. Ariel, Barcelona.
- Montaño, Luis. (2001) *Los Nuevos Desafíos de la Docencia. Hacia la construcción – siempre Inacabada - de la Universidad*, en Barba Álvarez, Antonio y Luis Montaño Hirose (coord.) *Universidad, Organización y Sociedad: arreglos y controversias*, UAM y Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 105-132.
- Montaño, Luis. (2005) *Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana*, *Gestión y Política Pública*, Volumen XIV, No. 3, CIDE, México.
- Montaño, Luis. (2007) *El análisis organización. Un modelo para armar. Reflexiones en torno a la perspectiva de Eugène Enriquez*, en Luis Montaño (comp.), *Enigmas y laberintos. Eugène Enriquez y el análisis organizacional* (Editor), UAM Iztapalapa y REMINEO, México, pp.17-47.
- North, Douglass. (2006) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, FCE, México.
- Núñez, Héctor. (1993) *Las reformas al Sistema Financiero Mexicanos en el inicio del gobierno de Clinton*, *Gestión y Estrategia*. No. 3. UAM-A. México.
- Oliver Christine. (1997) *The influence of institutional and task environment relationships on organizational performance: the canadian construction industry*, en *Journal of Management Studies*, No. 34, Vol.1, pp. 99-124.
- Ortiz, Martínez Guillermo. (2007) *Transparencia en el Banco de México*, discurso del gobernador del Banco de México en la participación en la Cuarta Semana Nacional de la Transparencia IFAI, México.
- Pfeffer, Jeffrey y Gerald R. Salancik. (1977) *Organization design: the case for a coalitional model of organizations*, en *Organization Dynamics*, Vol. 6, Núm. 2, pp. 15-29.
- Quintín, Antonio. (2002) *Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: la nueva gestión pública*, en *Patrimonialismo, burocracia y posburocracia en el diseño institucional de la administración pública venezolana*, Mimeo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

- Ramírez Faúndez Jaime y Guillermo Ramírez M. (2008) *Las estrategias de la modernización de la gestión pública en México. Un análisis organizacional*, en Germán Vargas Larios (Coord.) Políticas Públicas de nueva generación: una visión crítica, UAM-Izt., pp. 67-96.
- Ramos Francia, Manuel y Alberto Torres García (2005). *Reducción de la Inflación a través de un Esquema de Objetivos de Inflación: La Experiencia Mexicana*, Documentos de Investigación, N° 2005-01, Banco de México, pp. 1-25.
- Robbins, Stephen P. (1990) *Dimensions of organization structure*, en Robbins, Stephen P., Theory Organization. The structure, design and application, Prentice Hall, EUA, pp. 81-118.
- Romero, Jorge Javier. (1999) *Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus creencias*, en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio, (comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, México, pp.7-32.
- Rubli, Federico. (2001) *Transparencia y Rendición de Cuentas del Banco Central en el Ámbito de sus Relaciones con el Congreso*, Documento presentado en la IV Reunión de Comunicación de Banca Central, convocada por CEMLA y auspiciada por el Banco de México del 7 al 9 de noviembre de 2001 en México DF.
- Schvartsein, Leonardo. (1998) *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*, Paidós, Buenos Aires.
- Scott, W. Richard. (1987) *The Adolescence of Institutional Theory*, en Administrative Science Quarterly, Vol. 14, No. 4, pp.401-421.
- Scott, W. Richard. (1994) *Institutions and organization. Toward a theoretical Synthesis*, en W.R. Scott y J.W. Meyer (Eds) Institutional environments and organizations. Thousand oaks, CA, Sage.
- Scott, W. Richard. (1995) *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage
- Scott, W. Richard y John W. Meyer. (1999) *La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias*, en Powell, Walter y Paul J. Dimaggio, (comp.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, FCE, México, pp.154-192.
- Secodam. (1996) *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*.
- Suchman, Mark C. (1995) *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3, pp. 571-610.
- Tolbert P. S, y Lynne Zucker. (1996) *The institutionalization of institutional theory*, Handbook of organization studies, Clegg, Stewart.; Hardy, Cynthia; Nord, Walter R., London and Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 175-190.
- Tolbert, Pamela y Lynne Zucker. (1983) *Institutional sources of change in the formal structure of organization: the diffusion of civil service reform, 1880-1935*, Administrative Science Quarterly, Vol. 28, No. 1, pp. 22-39.
- Turrent Díaz, Eduardo. (2007) *El banco de México en evolución: transición hacia el esquema de objetivos de inflación*, en Análisis Económico, segundo cuatrimestre, año/vol. XXII, núm. 050, UAM-AZC, México, pp. 243-260.
- Turrent, Díaz Eduardo. (2005) *Las tres etapas de la autonomía del banco central en México*, en Análisis Económico, Vol. XX, Núm. 43, Primer cuatrimestre de 2005.
- Turrent, Díaz Eduardo. (2001) *Fuentes de legitimidad para la apertura comunicacional en la Banca Central*. El caso de México, ponencia preparada para la VI Reunión

- de Comunicación de Banca Central, convocada por CEMLA y auspiciada por el Banco de México del 7 al 9 de noviembre de 2001 en México DF.
- Uhalde, Marc. (2001) *L'Intervention sociologique en entreprise: De la crise à la régulation sociale*, Desclée de Brouwer, Paris.
- Weick, Karl E. y J. Douglas Orton. (1990) *Loosely coupled system: A reconceptualization*, Academy of Management Review, April, 203-223.
- Wicks, D. (2001) *Institutionalized mindsets of invulnerability. Differentiated Institutional field and antecedents of organizational crisis*, Organization Studies, Vol.22, N. 4, pp.659-692.
- Williamson, John. (2000) *What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?*, World Bank Research Observer. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development, Vol. 15, No. 2 (August 2000), pp. 251-264.
- Yin, Robert K. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. London: SAGE.
- Zucker, L. (1987) *Institutional theories of organizations*, Annual Review of Sociology, Vol. 13, pp. 443-464.