



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES
PRESENTA**

CARLOS DE JESÚS LOPEZ RAMOS

**EL PROCESO DECISORIO COMO PERSPECTIVA DE ANALISIS EN EL ESTUDIO
DE LAS POLITICAS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.**

ESTUDIO DE CASO: *La toma de decisiones en la Secretaria de Planeación y Finanzas*

**DIRECTOR DE TESIS
Dr. JAIME RAMÍREZ FAÚNDEZ.**

DICIEMBRE

2006

ÍNDICE

Dedicatorias	
Reconocimientos	
Resumen	
Cuadros	
Figuras	
Abreviaturas y siglas	
Introducción	

Capítulo 1 De los Estudios Organizacionales

1.1. Del concepto de Organización	33
1.2. De las dimensiones de la organización	
1.2.1. Estructura	35
1.2.2. Función	47
1.2.3. Cultura	50
1.3. Modelos organizacionales	55
1.3.2. El modelo racional clásico	59
1.3.2. El modelo recurso-sistema	61
1.4. Una aproximación a la Teoría de la organización	63
1.4.1. La teoría clásica de la Administración	70
1.4.2. Las teorías de la Burocracia	73
1.4.3. La escuela de las relaciones humanas	74
1.4.4. Teoría de las estructuras contingentes	77
1.4.5. Escuela del comportamiento	80
1.4.6. Nuevas relaciones humanas	83
1.5. El nuevo institucionalismo	85
1.5.1 La institucionalización y las instituciones	87
1.5.2 El cambio institucional	92

CAPITULO 2 El Proceso Decisorio	95
2.1. La toma de decisiones	95
2.2. La estrategia organizacional	102
2.3. Toma de decisiones estratégicas	104
2.4. Democracia y legitimidad en la toma de decisiones	106
2.5. Elementos del poder en la toma de decisiones	110
2.6. Análisis de la estructura	113
2.6.1 La estructura en los estudios organizacionales	113
2.6.2 La estructura como mito institucionalizado	120
2.6.3 El isomorfismo institucional	124
2.6.4 La heterogeneidad institucional	127
CAPITULO 3 Políticas Descentralizadoras	129
3.1. Teoría de la descentralización	131
3.2. Modelo de Tiebout	134
3.3. Teorema de descentralización	136
CAPITULO 4 El diseño Metodológico	143
4.1. Paradigma metodológico	143
4.2. La validez y la confiabilidad	145
4.3. Estudio de caso	147
4.4. Hecho social	148
4.5. Desarrollo de estrategias metodológicas	148
4.6. Dimensiones de análisis e incrustaciones	151
4.7. Angulo de investigación	152
4.8. Preguntas de investigación	154
4.9. Construcción de conceptos	155
4.10. Propositiones de la investigación	159
4.11. Determinación de variables e indicadores	162
4.12. Técnicas	163
4.13. Universo de observaciones y unidades de análisis	169

4.14. Muestra	170
---------------	-----

CAPITULO 5 Estudio de caso: La toma de decisiones y el cambio institucional en la secretaria de planeación y finanzas

5.1. La secretaria de planeación y finanzas y el estudio de caso	176
5.2. El ambiente institucional en la secretaria de planeación y finanzas	178
5.3. El proceso institucional de la entidad	179
5.4. Evidencia de los cambios en la secretaria de planeación y finanzas	182
5.5. Las reglas institucionales racionalizadas que modifican la estructura	184
5.5.1. Las reglas institucionales racionalizadas	187
5.5.2. El cambio en la estructura formal	192
5.5.3. El cambio en el perfil de los directivos	196
5.5.4. La toma de decisiones y el cambio heterogéneo o isomorfo en la secretaria de planeación y finanzas	198

Conclusiones	211
--------------	-----

Apéndice

Instrumento de Investigación. Entrevista a profundidad

Bibliografía	243
--------------	-----

Dedicatorias

A mi esposa Maria Dolores

Por su amor, apoyo y comprensión que son motivos
fundamentales para poder seguir adelante.

A Carla Lilian, Carlos de Jesús y Dolores Anahí

Por ser parte esencial de mi existencia

A Carlos Alexis

Por el cariño y afecto de siempre

A mis padres

Sr. Carlos Oliveros y Sra. Lilia Ramos

Porque son un ejemplo en mi vida

Reconocimientos

A la

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Universidad Autónoma de Chiapas

Al Dr. Jaime Ramírez Faúndez

Por todo el apoyo y dedicación que incondicionalmente otorgó
para poder llegar al final de esta faena, gracias Dr. Ramírez.

Resumen:

Para el estudio de las organizaciones del sector público, se retoma la teoría neoinstitucional, que es respaldada por los trabajos de autores relevantes (Scott, 1992; Boons y Strannegard, 2000; Zucker, 2001; Scott y Meyer, 2001; Galaskiewickz, 2001; Meyer y Rowan, 2001; Singh, Tucker y Meinhard, 2001; Powell, 2001; DiMaggio y Powell, 2001; DiMaggio, 2001), quienes acentúan la importancia del contexto institucional sobre las organizaciones y sus efectos.

La investigación se sustentó en técnicas cualitativas aplicables al estudio de caso. Para esto, el paradigma metodológico de la Reconstrucción de la Totalidad (Páramo, 1999) ofrece una valiosa contribución a la metodología de investigación.

Las organizaciones como entidades legales, interactúan con el medio ambiente, y como resultado de ese intercambio, se ven afectadas potencialmente por fenómenos externos que, en consecuencia, generan cambios en ella (Hall, 1996; Hatch, 1997; March y Olsen, 1997; Pfeffer, 2000; Scott y Meyer, 2001).

Dos ejes principales de esta teoría son útiles para el análisis: La incorporación de mitos racionales (Meyer y Rowan, 2001;) en la estructura y el isomorfismo (DiMaggio y Powell, 2001. Igualmente, se contrasta la posibilidad de que las organizaciones tengan respuestas divergentes o heterogéneas a las presiones del ambiente institucional, generando así resistencia organizativa (Oliver, 1991).

La aplicación de la teoría, al estudio de caso se efectúa, considerando al normatividad estructural y la influencia de la cultura, como factores relevantes para el cambio en una organización pública –secretaría de planeación y finanzas-, que es influida por su entorno a partir de las modificaciones a la ley orgánica, cuyo objetivo es la distribución racional y estratégica del gasto del sector público, protegiendo de esta manera, los intereses de la sociedad.

Se formuló la proposición central, considerando que el cambio, impacta directamente, en la toma de decisiones estratégicas y la estructura formal de la organización estudiada. Por lo tanto, se elaboraron las proposiciones para analizar y explicar el cambio organizacional que se origina de la legislación, como sigue: La primera, se refiere a los cambios que se observan en la estructura y el perfil de los directivos con la incorporación de reglas institucionales racionalizadas; la segunda, trata de explicar, cómo las decisiones estratégicas generan legitimidad y aseguran la supervivencia organizativa; y, la tercera explicará la naturaleza del cambio isomorfo o heterogéneo en la secretaría de Planeación y Finanzas.

Los resultados mostraron que la regulación normativa, es el elemento ambiental central que genera los cambios y que estos se traducen en la incorporación de mitos racionales que modifican la estructura y el perfil de los directivos. Igualmente, la toma de decisiones estratégicas, coadyuva en el fortalecimiento de la legitimidad, asegurando la supervivencia organizativa. Finalmente, se desprende que cuando los elementos ambientales que influyen en la organización son aceptados, surge el consenso que determina, en lo formal, el isomorfismo predominante en la secretaria de planeación y finanzas, sin embargo, al interior de ella, la heterogeneidad es la manifestación latente.

Cuadros

1.- Supuestos y enfoques de la ciencia social	64
2.- Las Instituciones y la institucionalización	91
3.- Tres modelos de toma de decisiones	100
4.- Configuraciones de Mitzberg	115
5.- Principios de Organización Burocrática	118
6.- Respuestas estratégicas a los procesos institucionales	128
7.- Validez en la investigación	146
8.- Tipos de entrevista	164
9.- Tipos de observación	166
10.- Entrevistas semiestructuradas	173
11.- Informantes en la entrevista semiestructurada	175

Figuras

1.- De la relación triádica	49
2.- Organización lineal	56
3.- Organización funcional	56
4.- Organización lineo – funcional	57
5.- Organización staff	57
6.- Organización por comités	58
7.- Organización matricial	58
8.- En búsqueda de la excelencia	83
9.- Modelo de las expectativas	84
10.- Componentes del proceso de institucionalización	90
11.- Toma de decisiones en la organización jerárquica	96
12.- Ciclo estratégico organizacional dinámico	105
13.- Supervivencia organizacional	124
14.- Relación entre el cambio organizacional y el sistema tributario	149
15.- Relación entre el SNCF y la toma de decisiones	151
16.- Ubicación del ángulo de investigación	153
17.- Dimensiones de análisis	154
18.- Preguntas de investigación y conceptos	155
19.- Proposiciones de la investigación	161
20.- Construcción de variables	163
21.- Relación entre preguntas e instrumentos metodológicos	167
22.- Dimensiones de análisis y conceptos de investigación	171
23.- Dimensiones de análisis y muestra	175
24.- El proceso de institucionalización en la organización	180
25.- Las reglas institucionales racionalizadas	186
26.- Decisiones estratégicas.	199

Abreviaturas y siglas

SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
RNFF	Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
PAFEF	Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FGP	Fondo General de Participaciones
PAN	Partido Acción Nacional
NIE	Nuevo Institucionalismo Económico
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CNH	Convención Nacional Hacendaria
T. O.	Teoría Organizacional
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.

Introducción

La reforma del estado es sin duda uno de los temas más debatidos en el mundo actual. Países con niveles de desarrollo diferente, con sistemas económicos y políticos diversos, se enfrentan hoy a la exigencia de reformar el aparato estatal incluso llegando hasta la redefinición de sus funciones. El estado debe reorientar su actuación para responder a las razones que se explicitan para justificar estas reformas y considerar el contexto selectiva y críticamente tanto en la determinación de sus políticas, programas específicos de acción, objetivos, y metas, así como en la evaluación de los mismos.

La idea de la “Reforma del Estado”, planteada como proyecto de reorganización y definición de nuevas orientaciones y finalidades del Estado, intenta retomar todo un proyecto de largo plazo, que renueve las viejas formas de relación, orden y legitimidad del Estado. Tomando como base el rompimiento o relajamiento de las condiciones de la tradición, la comunidad, vicios, viejas formas de relación, etc.

En este sentido, las actuales políticas públicas, concretadas en una nueva legislación tributaria, buscan crear las condiciones para generar un cambio organizacional a través de la obediencia o cumplimiento de un mandato de gobierno, que se traduce en la observación de la ley, (Isomorfismo coercitivo, DiMaggio y Powell, 2001) donde la existencia de un ambiente legal, común, afecta muchos aspectos de la conducta y estructura de la organización.

El cambio organizacional que deviene de la adopción de la normatividad tributaria y que incorpora nuevos modelos como la Subsecretaría de Planeación y Finanzas en la estructura organizacional, demanda **procesos decisorios** incluyentes y participativos (Agenda Presidencial del buen Gobierno), por ello, la preocupación analítica de este trabajo, es el estudio de la toma de decisiones como perspectiva de análisis de las Políticas de Descentralización Fiscal y su incidencia en la organización.

Con estas reformas, se pretende sentar las bases de constitución de las metas y fines del sistema político en las condiciones especiales de la modernidad, permitiendo con ello, la orientación y reconfiguración de la acción de los diferentes actores a partir de una racionalidad, sustentada en objetivos establecidos y medios adecuados para alcanzarlos, legitimados en la pluralidad.

En este orden de ideas, cambia la noción de sociedad, pluralidad y participaciones. Hoy el Estado debe constituirse a partir de los conceptos desmitificados de una cultura política atrofiada con comportamientos tradicionales, autoritarios, corporativos y clientelares.

El estado, cualquiera que sea la forma de gobierno y el régimen político adoptado, cumple una serie de funciones en su relación con la sociedad. Estas funciones van desde el ámbito político (procuración de justicia, relaciones con el exterior, organización y regulación de elecciones), el social (educación, salud, cuidado y protección del ambiente), el económico (promoción y regulación del desarrollo, construcción de infraestructura) y servicios públicos de diversa naturaleza, incluyendo los urbanos y muchos más.

En un Estado federal, como es el caso de México, estas funciones o competencias se distribuyen entre los distintos ámbitos de gobierno que lo integran y se definen de manera formal en la constitución federal. Por ello, existen competencias exclusivas de cada orden de gobierno. También hay facultades coincidentes y responsabilidades de coordinación entre federación, estados y municipios. De igual manera, se definen competencias concurrentes entre Federación y estados, entre estados y municipios.

La vinculación de acuerdos que los tres ámbitos de gobierno realizan para la instrumentación de dichas competitividades, soberanías o compromisos, se denomina relaciones intergubernamentales.

El acatamiento de estas funciones requiere de la recolección de recursos mediante diferentes contribuciones (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de seguridad social y venta de bienes y servicios) y la enunciación de presupuestos de egresos por parte de los diversos órdenes de gobierno, que a su vez generan un conjunto de acuerdos que conforman las Relaciones Intergubernamentales de carácter fiscal, que en el caso de México se instrumentan mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en su etapa actual, vigente a partir de 1980, se norma mediante la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y está integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las secretarías de finanzas o dependencias equivalentes de las 31 entidades federativas, el distrito federal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), que funge como secretario técnico. Con estos participantes se integran los órganos de la coordinación fiscal, que son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF) y la (Comisión Permanente). Para el debate de asuntos específicos se integran grupos de trabajo y grupos técnicos afines, apoyados en comités y comisiones temáticas.

El SNCF tiene referencia con el ingreso y el gasto gubernamental. El primero de ellos contempla tres grandes temas: política fiscal, participaciones y colaboración administrativa. En cuanto al gasto, estudia el proceso de descentralización y su financiamiento vía aportaciones, el PAFEF, el ramo 33 y otras modalidades del gasto coordinado.

Sin embargo, a pesar que la reforma del Estado tiene como uno de sus principales efectos, un drástico redimensionamiento de su tamaño de sus funciones y competencias, en México, desde el año 1982, observamos la emergencia de una tendencia hacia la desconcentración de descentralización del Estado Federal, en la sociedad, particularmente en las zonas con menos desarrollo, como es el caso de Chiapas, donde no ha disminuido la demanda por una mayor presencia estatal.

Desde esta perspectiva visualizamos 2 clases de problemas: el primero considerado como el agotamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que el SNCF y sus instrumentos han sido extralimitados por la circunstancias. Se ha llegado al punto en que nadie se siente razonablemente satisfecho con su funcionamiento, creándose una paradoja, la Federación afirma que transfiere demasiados recursos a los estados y municipios, mientras que éstos reclaman su carencia; y el segundo, los gobiernos estatales enfrentan cada vez mayores demandas para la satisfacción de necesidades.

En efecto, con la descentralización, iniciada con la reforma del artículo 115 constitucional, en 1982 y fortalecida a partir de 1998, los estados han tomado bajo su responsabilidad funciones tan importantes como la educación básica, media y tecnológica, los servicios de salud a la población abierta y el combate a la pobreza, entre otras, sin aumentar sus ingresos, ya que las funciones asumidas han sido financiadas mediante aportaciones o transferencias determinadas por la federación.

Los organismos del SNCF fueron creados para tratar asuntos de ingresos y sus facetas, como participaciones y colaboración administrativa pero a partir de 1998 se agregaron temas de gasto público, aportaciones, deuda pública y patrimonio, exigiéndose a los organismos del sistema una tarea para la que no fueron diseñados, lo que sin duda ha rebasado sus potencialidades.

De igual forma, el SNCF está imposibilitado de evolucionar en las condiciones actuales sin cambiar su arquitectura y arreglos institucionales debido al diseño de suma cero del Fondo General de Participaciones (FGP), principal mecanismo de distribución de recursos en el SNCF. Esta circunstancia ha tenido un efecto doble: por un lado, le ha dado estabilidad al sistema y por otro, lo ha enredado, ya que muchos de los debates acerca de las innovaciones del sistema llegan a un callejón sin salida, establecido un juego en donde necesariamente hay ganadores y perdedores, en una situación en la que nadie está dispuesto a perder.

Cuando se diseñaron tanto el SNCF como sus organismos e instrumentos se tenía como antecedente una etapa de crecimiento económico sin interrupción desde 1940. Este auge fue acompañado por la estabilidad de precios y un déficit externo y fiscal manejables.

Sin embargo, en 1982, dos años después del inicio del SNCF la economía mexicana cae en una crisis de grandes dimensiones. Siguió la década perdida de los ochenta, cinco años de decremento en los noventa y cuatro años de estancamiento en lo que va de este siglo. Este entorno de bajo crecimiento económico fue acompañado por insuficiencia de recursos fiscales, crisis de endeudamiento, rescate a diversos sectores (banca y carreteras de cuota), aumento de pasivos en los sistemas de pensiones y petrolización de la economía y las finanzas públicas, fenómenos que todavía persisten. Estos hechos inciden en la conformación de una crisis fiscal del Estado que, sin duda, ha afectado la evolución del SNCF y determinado alguna de sus medidas más importantes, como fue el cambio de la fórmula de distribución de participaciones vigente a partir de 1990. Este escenario también dificulta y condiciona la evolución futura del SNCF, por lo que es necesario visualizar los caminos por los que puede transitar.

En su forma actual, el SNCF nació ligado al sistema político de partido hegemónico. Pero a partir de 1989, con la victoria del Partido Acción Nacional en Baja California y posteriormente en Chihuahua (1992), y con la creciente ascensión de los partidos de oposición a las gubernaturas estatales el SNCF comenzó a fracturarse. El triunfo de un partido de oposición en las elecciones presidenciales del año 2000 cambió la correlación de fuerzas en el sistema político, lo que, aunado a la llegada de mayorías de oposición a la Cámara de diputados (1997, 2000 y 2003), propició la democratización y creciente pluralidad del sistema político, con lo que han surgido nuevos actores, como la Confederación nacional de Gobernadores (Conago), que están impactando las relaciones fiscales intergubernamentales y han rebasado los mecanismos e instrumentos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los mismos cambios en el sistema político han relajado el fuerte control ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que las entidades federativas han comenzado a cuestionar el SNCF desde su interior, lo que se refleja en diversos conflictos que no han encontrado solución, así como en el abandono paulatino de la “disciplina política” de las entidades federativas en el mismo.

Como se observa, la problemática es múltiple (fiscal, organizacional, económica y política), por lo que su análisis demanda un enfoque que integre las aportaciones de varias disciplinas en categorías analíticas clave. Se considera que algunas corrientes de los estudios organizacionales proveen este enfoque multidisciplinario.

De tal manera que el objetivo que se pretende alcanzar en el desarrollo del presente trabajo es mediante el análisis del proceso decisorio configurar la incidencia de las Políticas Descentralización Fiscal en la estructura y función organizacional de la Subsecretaría de Planeación y Finanzas.

Todo ello considerando que los problemas planteados y las hipótesis se analizan desde la perspectiva de los estudios organizacionales, mediante la aplicación de algunas de sus vertientes disciplinarias integradas en un marco teórico construido alrededor del concepto clave cambio institucional.

Con esta categoría se enfatiza el análisis de las decisiones que han cambiado el rumbo orientación de la descentralización del gasto. De igual forma, se priorizan los determinantes de su evolución y el análisis de los factores y los argumentos que han justificado la implantación de las diferentes medidas fiscales convertidas en instituciones.

Lo anterior implica que el cambio institucional se analiza como proceso en su evolución histórica e institucional y como entidad una vez consolidado en su etapa actual.

Se propone con base en el análisis realizado, una arquitectura fiscal alternativa que permita incorporar a los nuevos actores en las relaciones fiscales intergubernamentales y dar cauce institucional a las nuevas expresiones y demandas de las entidades federativas en la materia. También se propone la devolución de potestades tributarias que permitan incrementar los ingresos propios del gobierno local y reducir el desequilibrio vertical y así dar viabilidad al pacto fiscal y al federalismo mexicano en general.

Asimismo se recomiendan medidas para ajustar el andamio institucional de la descentralización del gasto a los cambios en su entorno tanto económico como político, por lo que se requiere rediseñar y reconstruir las instituciones que lo integran y atienden. Este rediseño incluye la función del Senado de la República, como cámara integrada por los representantes de los intereses de las entidades federativas, para que asuma el papel que le corresponde en un auténtico sistema federal descentralizado. De igual forma, se sugieren mecanismos que permitan pasar de una toma de decisiones vertical y parcializada a una horizontal que tenga en consideración el efecto global del conjunto de las transferencias federales de los estados.

Formas de aproximación al ámbito de estudio

Hipótesis general

Las hipótesis siguientes integran los planteamientos de los estudios organizacionales para la toma de decisiones en referencia a la descentralización del gasto a partir de la fusión de la Secretaría de Hacienda con la Secretaría de Planeación.

Hipótesis particulares

Hipótesis 1. La historia es relevante para el estudio del proceso decisorio en la evolución del gasto, sus componentes orígenes y propósitos, puede ser estudiado desde el proceso decisorio que permitirá conocer como se toman las decisiones. Las instituciones en el proceso decisorio viven un largo proceso de maduración, a veces derivado de experiencias de casos ajenos o de presiones coercitivas, normativas o regulatorias. Aquí se sostiene que la aplicación del gasto se ha consolidado a partir de un proceso de institucionalización que comenzó desde nuestro mismo origen como nación. En esa larga marcha se crearon las instituciones predominantes en la actualidad, como las participaciones y la política fiscal. Su construcción fue un proceso lento, en el cual una institución, antes de imponerse de manera definitiva, pasa por un proceso de negociación, a veces conflictivo, de avances y retrocesos, de prueba y error, para llegar a su consolidación e institucionalización. Pero una vez que una institución se instala, transmite un sentido de estabilidad que es más importante que su eficiencia misma (Christensen y Molin, 1993:409), con lo que se logra su permanencia.

Hipótesis 2. Inercias en la ejecución del gasto. El gasto descentralizado se resiste al cambio. La crisis fiscal del Estado genera un conjunto de presiones para el cambio del sistema fiscal y sus mecanismos de transferencia de recursos, al que se resiste la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actor dominante del gasto descentralizado. Esto ha provocado que los nuevos actores rebasen los mecanismos e instrumentos de la Política Fiscal para hacer llegar sus demandas de manera directa a la Cámara de diputados, última instancia del sistema.

De igual forma, en el aspecto político durante la década de los ochenta, el proceso de institucionalización fue vertical, de arriba hacia abajo, impulsado por la SHCP. Aquí se sostiene que los cambios reseñados en el contexto político obligan a revertir el proceso y que las presiones de cambio en la Política Fiscal, provenientes de los gobiernos estatales y de los nuevos actores, hacen que la institucionalización a los deseos y acciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hipótesis 3. El gasto descentralizado no es producto de un proceso decisorio transparente y legitimado. Históricamente, la evolución de la Política Fiscal no ha sido fruto de un plan maestro que responda a los mejores intereses de la sociedad mexicana, sino de un conjunto de decisiones reactivas, coyunturales e incrementales, a la manera de Lindblom, sus críticos y sucesores. Estas decisiones han sido tomadas como reacción a circunstancias políticas y económicas no previstas y cambiantes. En esta trayectoria se han impuesto los intereses de la federación por sobre los del conjunto de las entidades federativas, que han tenido que ajustar sus acciones a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La naturaleza de la toma de decisiones en el gasto descentralizado no cambia con las transformaciones del sistema político a partir del año 2000, pero sí altera la correlación de potencias, lo que ha permitido que los intereses de las entidades federativas tengan mayor peso en las decisiones y acciones tomadas desde esa fecha, lo que contribuye a transformar la naturaleza de las relaciones fiscales intergubernamentales. Este tipo de toma de decisiones es coherente tanto con el modelo incrementalista de Lindblom, sus críticos y sucesores, como con los planteamientos del nuevo institucionalismo.

Hipótesis metodológica:

Se sostiene que la aplicación de algunas vertientes disciplinarias de los estudios organizacionales, integradas en un marco teórico construido alrededor de la categoría del proceso decisorio, permite analizar el conjunto de problemas planteados y proponer soluciones para su superación.

En contraste con la creencia de que los nuevos institucionalismos de diversa vena disciplinaria no se combinan o conectan (DiMaggio y Powel, 1999 b:35-36), en este trabajo se sostiene que los diferentes neoinstitucionalismos pueden entrarse y complementarse en un análisis concreto.

El nuevo institucionalismo sociológico (NIS) posibilita la definición de los procesos decisorios como categoría contingente, en tanto que el nuevo institucionalismo económico (NIE), mediante sus conceptos de reglas formales e informales, permite analizar la dinámica del gasto descentralizado, tanto desde una perspectiva histórica del uso del poder a su interior.

Dada la naturaleza formalizada del gasto descentralizado, existe un marco legal que rige su existencia y su vida interna. A la par de éste, existe un conjunto de reglas informales que se traslapan y superponen a las primeras, tomando una posición en ocasiones dominante y generan una dialéctica entre reglas formales e informales.

La dinámica de las reglas formales e informales y su interacción con el poder en el proceso decisorio se concreta en la toma de decisiones que, en el caso del gasto descentralizado invoca la intervención de múltiples actores con intereses diversos, aun contrapuestos, pero con la necesidad de llegar a acuerdos para avanzar en la superación de los problemas. El poder se transmite por medio de las decisiones y la forma o estilo en que éstas se toman. Esta dinámica determina los avances, retrocesos, desarrollos, acciones, acciones y reacciones de la Descentralización del gasto.

Alcances

Se parte del hecho de que el arreglo federal es un pacto entre el gobierno nacional y las entidades federativas, en el que los órdenes más locales de gobierno o administración, como los municipios, son incluidos como parte de y normados por las entidades federativas. Partiendo de dicha premisa, este trabajo se limita al estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales entre Federación y estado incluyendo el ámbito municipal referido a una entidad federativa que es específicamente el Estado de Chiapas.

Por otra parte, aunque se tratan los elementos del SNCF, se hace énfasis en la descentralización del gasto, como parte del gasto intergubernamental. Cabe señalar que históricamente el SNCF trataba sólo el ingreso intergubernamental y fue hasta la reforma de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) cuando se incluyeron las aportaciones, que son transferencias condicionadas de la federación a los estados y municipios por medio de diversos fondos, por lo que, de manera natural, existe mayor información respecto de la parte de ingresos. A la colaboración administrativa, se le da un espacio más pequeño. Una última limitante es que se estudiará la evolución histórica de la descentralización del gasto (SNCF), haciendo énfasis en su última etapa, que cubre de 1998 a la fecha.

Otra característica de este trabajo es que la descentralización del gasto se estudia principalmente como un proceso de construcción y no como un producto terminado. Esto explica que se haga énfasis en sus diferentes etapas y en las características de cada una de ellas y no, como en la mayor parte de los trabajos, en los montos de participaciones distribuidos a las entidades federativas y el planteamiento de juicios de valor acerca del sistema.

Relevancia

El federalismo en general y el federalismo fiscal han sido estudiado desde diversas perspectivas: la visión jurídica o histórico jurídica (Armenta López, 1996; Gamas Torruco, 1996; Díez de Urdivia, 1996; Hernández Chávez, 1993, 1996^a), que destacan la distribución de competencias y funciones establecidas en el marco jurídico vigente, especialmente en la Constitución general de la República, la LCF y el conjunto de instrumentos que se desprenden de estos ordenamientos. Otro grupo de autores han estudiado los aspectos fiscales del federalismo, ya sea por el lado de los ingresos (federalismo fiscal) o como un proceso de descentralización, por el lado del gasto

(Arellano, 1996, 1996^a; Colmenares, 1992 y 1999; Díaz Cayeros, 1995; Ortiz Ruiz, 1998; Soria 2000 y 2001; Merino, 2002). Algunos trabajos enfatizan aspectos parciales del fenómeno, como la dependencia de las entidades federativas y municipios, o realizan ejercicios de simulación cuantitativa (Ibarra Salazar et al., 1999 y 2003). Finalmente se señalan los trabajos desde la perspectiva de la teoría política (Rodríguez, 1999; Acevedo García, 1987), que otorgan predominio a este elemento.

Ante este cúmulo de trabajos sobre el tema, ¿Cuál es la relevancia de uno más? ¿Cómo se inserta en la discusión teórica de la práctica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los Estudios Organizacionales? El punto de partida es la consideración de que los anteriores enfoques son limitados y parciales o que, a pesar de su excelencia, no han sido abordados específicamente para una entidad en particular en el entorno de la organización.

Los trabajos que aplican un enfoque jurídico se quedan en la formalidad de las leyes y la norma que, si bien son importantes, constituyen la superficie que encubre una realidad mucho más compleja y caótica de lo que suponen las relaciones jurídicas y administrativas plasmadas en éstos. Por su parte, los trabajos que estudian las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales enfocan los resultados del SNCF, enfatizando el desequilibrio entre los diferentes ámbitos de gobierno, la dependencia de los estados de la federación y la insuficiencia de recursos que padecen ambos ámbitos de gobierno, pero siempre enfatizan el aspecto financiero del asunto y la distribución de recursos resultante, es decir, el producto final. Por su parte, las obras centradas en el análisis político minimizan el aspecto de las participaciones y no profundizan en las relaciones intergubernamentales.

El tema de este trabajo tiene que ver con el futuro del federalismo mexicano, parte esencial de la nación; centrado en el cambio organizacional planeado, a partir del estudio del proceso decisorio como perspectiva de análisis de las políticas de descentralización fiscal, posibilita vislumbrar los caminos a tomar por el SNCF y el funcionamiento de la organización pública.

Desarrollo del concepto de proceso decisorio.

A diferencia de los trabajos mencionados, esta investigación aplica los estudios organizacionales al análisis de la descentralización del gasto (SNCF) desde la perspectiva del proceso decisorio. En este sentido, pretende ser un trabajo precursor y nuevo en el campo fiscal, por lo que no existen antecedentes o referencias inmediatas. La discusión teórica busca visualizar las vertientes disciplinarias que se pueden integrar para analizar la secretaria de planeación y finanzas a partir de la categoría analítica clave señalada: la toma de decisiones en la descentralización fiscal a partir de la fusión de dos dependencias.

Se considera a los estudios organizacionales como un conjunto de acercamientos disciplinarios que tienen en común enfocar como objeto de estudio a la organización en sentido amplio, es decir, considerando como tal los campos organizacionales y los procesos decisorios, entre otros constructos.

Al ser los estudios organizacionales una multidisciplina, una de las tareas básicas de sus académicos es tender puentes entre sus diversas vertientes, buscar su integración, complementariedad y asociación, para analizar problemas y temas novedosos que permitan expandir sus fronteras. Este es uno de los propósitos del presente trabajo.

Para analizar la descentralización y la política fiscal desde la perspectiva de la toma de decisiones a la luz de las reformas del estado, hay que tomar en consideración que el SNCF es un conjunto de organizaciones públicas que tienen un propósito común: obtener ingresos fiscales para cumplir sus responsabilidades ante la sociedad. Estas organizaciones se comunican, coordinan, compiten y comparten una problemática fiscal, económica, organizacional y política, y principalmente la toma de decisiones para su solución.

La complejidad de esta problemática demanda rebasar el marco unidisciplinario para armar un marco teórico pertinente y relevante. Con base en esto se ha tomado el concepto anarquías organizadas como un modelo de análisis alternativo al modelo racional de toma de decisiones, adaptándolo a una situación en que todas las organizaciones pertenecen al sector público.

Una vez definido el proceso decisorio se aplica el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) en la vertiente de North para analizar la dinámica entre sus organizaciones integrantes. Este es un desarrollo que va de la economía a la política, considera a las instituciones como reglas formales e informales que constituyen el marco de comportamiento de los agentes involucrados. El NIE también incorpora a las organizaciones como complemento del análisis de las instituciones, característica muy útil en un estudio de esta naturaleza. En tercer lugar, incorpora el tiempo y la historia en su desarrollo, lo que proporciona las bases para realizar un análisis histórico del gasto descentralizado y, por último, toma en cuenta al Estado y a la ideología, asuntos relevantes por ser el objeto de estudio un campo de naturaleza intergubernamental. Estos cuatro aspectos son importantes para comprender tanto al propio SNCF como a su contexto, por lo que se recuperan e incorporan al análisis.

Complementando la comprensión de la dinámica interna de la descentralización y política fiscal (SNCF) abordándolo como proceso decisorio, se analizan dos dimensiones que pueden caracterizar las diversas teorías de la organización, a decir de Jeffrey Pfeffer (1992). La primera es la perspectiva sobre la acción que se toma con tres variantes: la acción considerada como deliberada, intencionalmente racional y dirigida hacia el logro de metas; la acción como restringida externamente o determinada por el medio y la acción que surge de los procesos sociales y en ellos. La segunda, es el nivel de análisis en que examina la actividad de acción, donde se distinguen los enfoques que manejan a la organización como unidad y los que consideran a los individuos, coaliciones, subunidades, como unidades de análisis.

Una de las formas en que se ejerce el poder en un proceso decisorio constituye la interpretación de las reglas formales e informales, es decir, las instituciones y su significado. En relación con las reglas formales, el poder interviene al surgir conflictos de interpretación donde las diferentes partes involucradas utilizan los recursos de poder a su alcance para que la decisión favorezca a sus intereses. El poder también se ejerce cuando se aplica presión para cambiar las leyes y, con estas reglas el juego.

Por otra parte, las reglas informales no proveen su propia interpretación, por lo que ésta ocurre de acuerdo con los distintos universos simbólicos, ideologías, intereses y preferencias de los participantes y las organizaciones que representan. Cuando las relaciones de poder no son determinantes o cambian elementos del entorno, el proceso decisorio desaparece.

El poder se incorpora a las reglas del juego, o instituciones formales e informales y se ejerce por medio de la toma de decisiones, que en ocasiones no es definitiva y se da marcha atrás. Por otra parte, una decisión tomada agota su potencialidad, por lo que se reinicia el juego de poder y la aplicación de reglas para avanzar a una nueva etapa del sistema, en una dinámica en la cual el cambio del contexto económico o político impacta distribución de poder y de los recursos en la descentralización y política fiscal (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal).

El presente trabajo estudia el cambio institucional como resultado de las políticas de descentralización fiscal, analiza la toma de decisiones que construyen y reconstruyen cotidianamente al sistema, en la dinámica de los actores que pugnan por hacer prevalecer sus intereses, que pierden o ganan recursos con los cambios en los mecanismos o los criterios de distribución de participaciones o de aportaciones. Se trata de ir a los elementos subyacentes, a las razones de la toma de decisiones en un sentido o en otro y sus efectos. De igual forma, se estudia la irrupción de nuevos actores en el sistema, el planteamiento de nuevas demandas que pugnan por modificar los mecanismos de negociación, como es el caso de la Conago y de la CNH.

Por otra parte, se trata también de estudiar el resultado de esta dinámica. Dado que la distribución del Fondo General de Pensiones es un juego de suma cero, la toma de decisiones resulta en ganadores y perdedores, por lo que este trabajo también analiza los resultados del proceso, qué entidades ganan, cuáles pierden, las razones esgrimidas y los criterios utilizados, en que condición se ubica el Estado de Chiapas. Se estudia el efecto estabilizador de la fórmula, pero también su efecto inhibitor de avances e innovaciones en el sistema. Finalmente, dado que el SNCF se da en un régimen federal, es necesario revisar los elementos básicos del federalismo fiscal y su interacción con las relaciones fiscales intergubernamentales para complementar la visión de los estudios organizacionales.

La toma de decisiones en la descentralización del gasto en la secretaria de planeación y finanzas a partir de la fusión de dos dependencias (Secretaria de Hacienda y Secretaria d Planeación) del estado de Chiapas como estudio de caso.

La toma de decisiones en la descentralización del gasto a partir de la fusión de dos dependencias es un estudio de caso, ya que reúne las características mencionadas por Yin (1994:8) cuando señala:

El estudio de caso se prefiere cuando se examinan eventos contemporáneos en los cuales no se pueden manipular los comportamientos relevantes. El estudio de caso descansa en muchas de las mismas técnicas que la historia, pero añade dos fuentes de evidencia que no son usualmente incluidas en el repertorio del historiador: observación directa y entrevista sistemática. El estudio de caso tiene la habilidad de tratar con una gran variedad de evidencia, documentos, artefactos, entrevistas y observaciones.

Más aún, el estudio de caso es una investigación empírica que a) analiza un fenómeno contemporáneo en su contexto real; b) cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes, y c) es necesario incluir estrategias para coleccionar y analizar la información (Yin, 1994:9).

En otras palabras, el estudio de caso es un método global que incorpora enfoques específicos a la compilación y al análisis de datos.

En esta investigación la unidad de análisis es la secretaria de planeación y finanzas y las fuentes de información son básicamente documentos, entrevistas, y en menor medida, la observación directa. El análisis del caso es cualitativo y exploratorio, tratando de ir a los factores subyacentes a la toma de decisiones que permiten avanzar, renovar y desarrollar la toma de decisiones en el gasto descentralizado en la secretaria de planeación y finanzas.

Las técnicas a utilizar en detalle son, además de la revisión de la literatura teórica, el análisis e interpretación de documentos oficiales complementado con la técnica observación directa. También se realizará una estancia en la Secretaría de planeación y Finanzas del Estado de Chiapas, principal centro de documentación acerca del tema.

La apuesta es que un nuevo enfoque o perspectiva, provisto por el nuevo institucionalismo, los modelos de poder y toma de decisiones en los estudios organizacionales integrados en la categoría proceso decisorio, permitirá reinterpretar el federalismo fiscal mexicano y llegar a una conclusión alternativa a lo que se considera la sabiduría convencional respecto del tema. En esta interpretación se parte de que la descentralización del gasto es socialmente construido como señala Berger y Luckmann, (1968) mediante la acción diaria de los actores integrantes.

Análisis de documentos

Se enfatiza el análisis de documentos y publicaciones oficiales del ámbito federal y estatal, las memorias de las reuniones de la Comisión Permanente y la RNFF y las minutas de grupos de trabajo integrados al SNCF. Existe otra fuente importante, que son los documentos internos o publicados por Indetec y los estudios sobre el SNCF

realizados por funcionarios de distintos ámbitos de gobierno. El propósito es obtener tanto el significado manifiesto de los textos como su sentido latente, así como su contenido expreso y su contenido instrumental.

Entrevistas

La entrevista se entiende como el arte de formular preguntas y de saber escuchar las respuestas (Ruiz de Olabuénaga, 1996:122). Este instrumento es un proceso de comunicación en el transcurso del cual entrevistador y entrevistado pueden influirse mutuamente de manera consciente o inconsciente.

De los diversos tipos de entrevistas se aplica la semiestructurada o de final abierto en la que hay un guión flexible de tópicos que el entrevistador puede modificar en función de las respuestas y pedirle al informante que reflexiones de manera abierta acerca de determinados temas.

El modelo de entrevista aplicado es el sugerido por Ruiz de Olabuénaga (1996: 178), ubicado en el interaccionismo simbólico, que señala: La entrevista equivale a un encuentro cuyo desarrollo puede asimilarse al modelo dramático en el que conceptos como escenario, guión, diálogo, protagonista, actor, puesta en escena, audiencia y otros muchos adquieren una capacidad heurística interpretativa de primer orden. Cuando se entiende la entrevista como una representación teatral, el entrevistador desarrolla un papel en una representación a los ojos de su entrevistado (espectador), lo cual implica que el éxito de su trabajo depende: Del grado de legitimación que tal papel reciba del entrevistador/espectador. Del grado de perfección con el que lo desempeñe, una vez que la representación haya sido legítima.

Con el uso de esta modalidad de entrevista se busca un balance entre una estructura tenue y tentativa inicial y una cierta ambigüedad e indecisión, siempre a merced de las respuestas y de la clave que va dando el entrevistado durante la conversación.

Muestreo de conveniencia

Se diseñará una muestra de conveniencia, intencional u opinática (Ruis Olabuénaga, 1996:64) siguiendo un criterio estratégico, seleccionando a quienes más conocimiento tienen del tema. En este caso, se entrevistará al Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas, así como a subsecretarios y directores que tengan ingerencia en el tema y a diversas personalidades, expertos en el tema.

Las entrevistas con esos personajes clarifican las ideas y mejora la comprensión del problema. Con la utilización del muestreo de conveniencia se logra alta calidad de la información, así como el nivel de saturación buscado.

Guía de la entrevista

Para el desarrollo de la presente investigación se utiliza dos diferentes protocolos de entrevista, ajustando el instrumento inicial en función del avance del trabajo, a la saturación lograda en la información respecto de temas específicos y al surgimiento de nuevos tópicos planteados por los entrevistados de manera directa o implícita.

De esta manera se cumple con la recomendación de que los lineamientos en un muestreo de conveniencia requieren ser muy flexibles y el número de entrevistados puede ser alterado a lo largo de la investigación, ampliándolo para mejorar la calidad y riqueza de la información o reduciéndolo cuando se ha llegado al punto de saturación, es decir, cuando los datos y la información comienzan a ser repetitivos y dejan de aportar información novedosa. Las entrevistas y la información obtenida en ellas será utilizada para confirmar o modificar, ampliar y, en general, desarrollar la teoría planteada al inicio, estableciendo un proceso de realimentación bastante fluido. El contenido de las entrevistas será grabado y transcrito para su utilización posterior.

Con el desarrollo del marco teórico, las entrevistas focalizadas y semiestructuradas, el análisis de documentos y la observación directa, se obtuvo tanto

el conocimiento tácito como el social y se generó un proceso de realimentación entre los modelos teóricos, la información aportada por los entrevistados y la que se obtendrá del análisis de los documentos oficiales, lográndose un proceso de crecimiento de la espiral del conocimiento acerca del tema, con el fin último de descubrir la naturaleza profunda de la toma de decisiones en la descentralización del gasto (SNCF) y reinterpretar la sabiduría convencional respecto del tema.

Por último, para alcanzar el objetivo formulado, el presente trabajo se compone de cinco partes. En la primera de ellas, denominada de los estudios organizacionales, se plantea la teoría utilizada en la investigación. Este capítulo se integra de cinco temas: En la primera se conceptualiza la Organización posteriormente realiza una ubicación de las dimensiones, a continuación se enfoca a los modelos para después hacer un breve recuento a la aproximación a la Teoría de la Organización y se termina con el enfoque del nuevo institucionalismo.

La segunda parte que se denomina el proceso decisorio se enfoca principalmente a la toma de decisiones racional, fundamentalmente en las corrientes teóricas de Simon y Crozier.

La tercera parte que se llama Políticas descentralizadoras, Se divide en la primera parte con una reseña de las principales teorías descentralizadoras, en seguida se consideran los ámbitos de la descentralización y se concluye con la descentralización en México.

En la cuarta parte nos referimos al diseño metodológico del trabajo, en este apartado se presenta una visión previa de la construcción de la categoría proceso decisorio en las políticas de descentralización fiscal y se justifica en la descentralización del gasto (SNCF) como estudio de caso. También se describen y explican los instrumentos metodológicos aplicados, entre los que destaca el análisis de documentos, entrevistas con base en una muestra y entrevistas semiestructuradas, entre otros.

En la quinta y última parte denominada estudio de caso, se reinterpreta el estudio a la luz del marco teórico, retomando las hipótesis y discutiendo su aprobación o rechazo. Utilizando una metodología cualitativa, el estudio de caso, a través entrevistas, a profundidad en su caso, hemos procurado conocer las distintas percepciones que poseen los miembros de esta organización en torno a la toma de decisiones en el gasto descentralizado. En este capítulo hemos procurado utilizar la argumentación de índole teórica que fue posible construir y contrastarla con los datos recogidos. Con el producto de esta confrontación intentamos una interpretación de esta problemática.

En suma, en estos capítulos hemos agrupado los tópicos que consideramos necesarios analizar para lograr precisiones teóricas y conceptuales en torno a cuestiones ligadas a la toma de decisiones en el gasto descentralizado en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas.

Capítulo I

De los Estudios Organizacionales

1.1 CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN

Antes de abordar el estudio de la organización como función administrativa, es conveniente precisar los distintos significados del término organización. En este sentido se pueden identificar tres:

- a) “Conjunto de elementos ordenados para la consecución de un fin común”. Este “significado expresa la consideración de la empresa como organización, es decir, como grupo social”.
- b) “Acción y efecto de organizar”. Este significado “se refiere al conjunto de acciones que se desarrollan en la empresa de cara a ordenar los elementos componentes de la misma, estableciendo las relaciones y los grados de dependencia e interacción necesarios según las finalidades propuestas”.
- c) “Conjunto de proposiciones teóricas cuya finalidad es determinar leyes y principios de validez suficiente para un momento histórico”. Estos significados permiten que Bueno, Cruz y Durán formulen la siguiente proposición: “la empresa es una organización, cuya organización se rige de acuerdo con los principios de la organización”.

En este capítulo consideraremos a la Organización como la parte de la administración que trata de dotar a la organización de una estructura o conjunto de relaciones que posibilite el desarrollo de las tareas administrativas y operativas necesarias para la consecución de las metas y de los objetivos empresariales, así como permitir la ejecución de dichas tareas por las personas adecuadas. Por lo tanto, aquí la organización entendida como acción de organizar o establecer la estructura organizativa de la empresa supone:

1. determinar las actividades necesarias para alcanzar los objetivos,
2. agrupar estas actividades en departamentos
3. asignar esos grupos de actividad a un administrador
4. delegar la autoridad para llevarlas a cabo
5. proveer la actividad de coordinación, autoridad e información horizontal y vertical en la estructura organizacional.
6. Integrar al personal
7. Ejercer labores de liderazgo y motivación.

En definitiva, la función administrativa de organización tiene por objeto establecer un orden interno que le permita a la empresa funcionar como unidad, y proporciona a cada miembro del grupo una parte de la información, de los supuestos, objetivos y actitudes que entran en sus decisiones, y también una serie de expectativas de lo que los demás miembros del grupo están haciendo y de cómo reaccionarán ante lo que él diga o haga.

Por ello, la estructura de la organización se debe diseñar para clarificar quién tiene que hacer cada tarea y quién tiene la responsabilidad de los resultados, para eliminar obstáculos al desempeño ocasionados por la confusión y la incertidumbre de las asignaciones y proporcionar redes de toma de decisiones y de comunicaciones que reflejen y respalden los objetivos de la empresa.

1.2. De las dimensiones de la organización.

1.2.1. Estructura

Es necesario comprender que la cultura de la organización es producto de la interacción de la estructura y los procesos, entre otros elementos; por lo que es un reflejo de la planificación directiva del pasado y del presente así como de las actividades de organización, liderazgo y control.

El objetivo que persigue la organización a través de la estructura y los procesos es llegar a predecir lo que hará la gente, con quién, qué decisiones tomarán, que información recibirán; cuándo, cómo y con qué frecuencia desempeñarán funciones y tomarán decisiones. Los gerentes interactúan con otros gerentes, y con personas que poseen cargos distintos; se relacionan en ámbitos individuales y de grupo para establecer planes, políticas, procedimientos, reglamentos, descripciones de puestos, canales de información y líneas de autoridad y de comunicación. Todas estas acciones e interacciones configuran una cultura en la organización que tendrá impactos – positivos y negativos–, en la eficacia de individuos y grupos.

Bajo este marco, los factores básicos que determinan el comportamiento individual son las relaciones entre las tareas y la autoridad. La cultura de una organización está constituida por el patrón de supuestos básicos que los individuos y los grupos utilizan para relacionarse con ella y con su entorno; además de generar pensamientos y opiniones comunes acerca de ella. Para que una empresa sea capaz de ser flexible y adaptarse permanentemente a los cambios externos, es necesario que haga coincidir los intereses y objetivos de la organización con los de sus personas a través de estructura y procesos que faciliten la comunicación entre empleados.

Blau (1974), define la estructura organizacional como la distribución de las personas en diferentes líneas; las posiciones jerárquicas influyen en las funciones y las relaciones de aquellas. Una consecuencia de esta definición es la división del trabajo ya

que al interior de las organizaciones las personas reciben la asignación de diferentes tareas u oficios. Otro efecto lo son los rangos o jerarquías que prevalecen en las organizaciones: las posiciones que detentan las personas tienen reglas y normas que especifican, en grados diferentes, cómo deben de comportarse.

Meyer, Rowan y Kamens (1977), por otro lado, ven a la estructura como un mito creado por las demandas sociales. Indican que está conformada por las prácticas y los procedimientos que se definen a través de los conceptos racionalizados prevalecientes sobre el trabajo organizacional y que están institucionalizados en la sociedad.

Ranson, Hinings y Greenwood (1980), en cambio, conciben a la estructura como *un medio complejo de control que se produce y se recrea continuamente por la interacción, pero que determina, al mismo tiempo, esa interacción: las estructuras son constituidas y constitutivas*. Esto implica que una organización no es inmóvil y que a través del tiempo se definen sus contenidos, los cuales la modelan. La estructura no genera conformidad total pero previene un comportamiento aleatorio. Estos enfoques proporcionan una base para identificar cuáles son los elementos importantes de la estructura que influyen en el comportamiento de los individuos que las conforman. A continuación se hablará de la estructura con relación a sus objetivos.

La estructura organizacional desempeña tres funciones básicas (May;1983):

- Las estructuras están para producir resultados organizacionales y alcanzar objetivos.
- Están diseñadas para minimizar la influencia de las diferencias individuales sobre la organización. Las estructuras se imponen para garantizar que los individuos se adapten a las exigencias organizacionales, no al contrario. En algunos casos todas las acciones de los individuos están dirigidas, mientras que en otros se les impulsa a utilizar la mayor libertad posible. Cuando se pone énfasis en la libertad la organización ha ejercido, por lo general, un fuerte control sobre los procesos para la selección los individuos.

- Las estructuras son el medio en el cual se ejerce el poder; éstas conforman y/o determinan qué posiciones lo tienen. También es el medio a través del cual se toman decisiones; el flujo de información que se requiere para tomar una decisión está determinado por la estructura. Y, finalmente, es el medio en el cual se llevan a cabo las actividades de las organizaciones.

La estructura afecta a los individuos; la posición que tiene un individuo en una organización moldea sus reacciones individuales con respecto a ella. De manera similar, la satisfacción del individuo en su trabajo se relaciona con su posición en la estructura organizacional (Ivancevich y Donnelly, 1991).

Las características estructurales e individuales interactúan; algunos factores que podrían aparecer como la consecuencia de acciones individuales, llegan a tener importantes vínculos estructurales. La capacidad para innovar, elemento importante para la supervivencia de la organización, podría originarse en la capacidad de los individuos que la integran o bien, posiblemente esté determinada en mayor medida por factores estructurales como el tamaño y la complejidad de la organización, más que por aspectos individuales como la edad, la actitud o la educación, (Baldrige y Burnhan, 1975). El punto importante aquí es la interacción que se realiza entre las características de la organización y los individuos para producir los eventos organizacionales.

Las estructuras organizacionales adoptan muchas formas. Una de ellas es la burocrática de Weber, la que genera organizaciones rígidas y con un comportamiento ritual; se caracteriza por la existencia de jerarquías de autoridad, autoridad limitada, división del trabajo, reglas para los empleados y gratificaciones diferenciales. Otra forma es la mecánica, muy cercana a la burocrática, y la orgánica, opuesta a la mecánica. Las organizaciones orgánicas, en vez de una autoridad jerárquica mantienen una red estructural de control; en lugar de especialización en las tareas, un ajuste y revisión continuos de las mismas; en cuanto a supervisión de jerarquías presentan un sistema de comunicaciones que involucra información y consejo.

Hage (1965), caracteriza a la estructura a través de sus aspectos críticos: centralización, formalización y complejidad y estratificación. La complejidad adopta varias formas: diferenciación horizontal, diferenciación vertical y dispersión espacial. El grado de complejidad genera problemas de coordinación, control y comunicación. El grado de formalización también tiene consecuencias importantes para los individuos, ya que pueden reaccionar fuertemente, volverse esclavos de las reglas o luchar contra ellas simplemente por hostilizar. Un individuo puede aburrirse o no, con una sobreespecificación de cómo debe desempeñarse en la organización; dependiendo del grado de especificación el comportamiento puede acarrear consecuencias negativas para la organización. La formalización es una variable importante para entender la organización, el desempeño y la manera de pensar de sus miembros.

La centralización se refiere a la distribución del poder dentro de las organizaciones. Como se menciona anteriormente, Ranson, Hinings y Greenwood (1980), consideran la estructura como constituida y constitutiva. En el caso de la centralización, una distribución dada de poder es constitutiva porque genera otras acciones. La gente acepta las reglas y las decisiones organizacionales. La centralización está también constituida porque la distribución de poder está sujeta a cambio a medida que los grupos y los individuos ganan o pierden poder con el paso del tiempo.

Un factor que se asocia a la estructura es la dimensión. En una organización grande el individuo se enfrenta con cosas desconocidas; es lo primero que perciben las personas. Hall (1983), considera que la dimensión tiene un impacto en el comportamiento, que luego disminuye con el tiempo de permanencia o de contacto de la persona con la organización. Una forma de reducir el impacto del tamaño organizacional es a través de los grupos "informales", un fenómeno que se da en toda clase de organización y a todos los niveles. Involucran patrones de interacción que se desarrollan en el trabajo y entre compañeros, y representan o no desviaciones con respecto a las expectativas organizacionales. El factor clave es que miembros pertenecientes a organizaciones, grandes o pequeñas, conforman grupos que se

vuelven para sus miembros parte significativa de la vida organizacional. Por otro lado, se habla de una relación entre las dimensiones y la satisfacción en el trabajo. La satisfacción es mayor en organizaciones de tamaño mediano, que la generada en las más grandes o más pequeñas. Estos temas afectan y se relacionan con cualquier concepción amplia sobre los valores humanos.

Por otro lado, el poder, el conflicto, el liderazgo, la toma de decisiones, la comunicación y socialización resultan de una estructura y conduce a ella. Estos procesos constituyen la dinámica de las organizaciones. Cada proceso es un componente que permite conocer la cultura organizacional. Cada relación social involucra poder, el resultado de éste es el conflicto, aunque no es el resultado inevitable del poder. El poder y el conflicto son aspectos importantes en las organizaciones, así como las actitudes y valores que intervienen en la distribución y solución de estos.

El liderazgo parece ser una solución para cualquier clase de problema que afecte a la organización. Buscar un liderazgo nuevo puede mejorar aspectos tales como acuerdos estructurales inapropiados, distribución de poder que bloquea las acciones efectivas, carencia de recursos, procedimientos arcaicos y otros problemas comunes. El concepto de liderazgo involucra la combinación de factores como la posición en la organización, las situaciones específicas que se enfrentan, las características de los individuos involucrados y la naturaleza de las relaciones con los subalternos. El liderazgo afecta el comportamiento y las actitudes en los bajos niveles de la organización.

La toma de decisiones involucra las presiones inmediatas sobre quien decide, el análisis del tipo de problema y sus dimensiones básicas, la búsqueda de soluciones alternativas y la consideración de las consecuencias de esas soluciones, factores que se determinan a través de un sistema de valores. Este sistema de valores consta de aquellos ideales explícitos e implícitos que comparte el grupo. Forman un sistema coherente y representan el motor para la acción; impulsan a los miembros del grupo a conseguir aquello que consideran deseable. La jerarquización de valores evita la

indecisión en situaciones donde puede ser un dilema elegir entre uno y otro. Las decisiones se ven influenciadas por el poder que tengan los individuos que las toman; tal poder es el resultado de ocupar una determinada posición. Las decisiones también se basan en tradiciones, precedentes, usos y costumbres, lo que también afecta el proceso de toma de decisiones.

Otro proceso es la socialización, a través de éste los miembros aprenden los valores culturales, normas, creencias, así como el comportamiento que les permite ser contribuyentes eficaces en la organización. La socialización puede darse como en el caso de los programas de orientación que se establecen para los nuevos empleados, o cuando los gerentes y sus colaboradores informan a los nuevos empleados sobre algunos detalles relevantes acerca de las expectativas de la organización. La socialización es una actividad que se enlaza con el desempeño, tanto del individuo como de la organización. Conocida también como enculturación, *la socialización es el proceso por el que las personas aprenden e interiorizan, en el transcurso de su vida, los elementos socioculturales de su medio, los integra a la estructura de su personalidad bajo la influencia de experiencias y de agentes sociales significativos y se adapta así, al entorno social en cuyo seno debe vivir* (Rocher, 1976).

En las organizaciones el proceso de comunicación es complejo ya que los individuos tienen ideologías, actitudes y habilidades que se ven complicadas por características organizacionales tales como la jerarquía o la especialización. La comunicación es un aspecto fundamental para los procesos de poder, liderazgo y toma de decisiones. Las comunicaciones emplean un conjunto de medios a través de los cuales se difunden las creencias y los valores organizacionales; que permiten a los heroes mostrarse y ser mostrados para servir de ejemplo. Los mensajes pueden ser verbales (formas de hablar); escritos (documentos de empresa); materiales (mobiliario); estilo (vestimenta); de acción (reuniones); de estatus (espacios); de imagen (periódico interno) y de pertenencia (grupo profesional). Esta red de comunicación recoge todos los medios formales e informales que se usan para transmitir la información.

Los estudiosos de la teoría organizacional han sugerido que para comprender el fenómeno cultural en la organización es necesario analizar la práctica de la comunicación. Dicha teoría inició con un panorama funcional estático de las organizaciones (enfoque clásico), posteriormente los teóricos mostraron interés por éstas como colectividades culturales (enfoque humanista) y, finalmente, se han comprendido como sistemas abiertos que interactúan dinámicamente dentro del ambiente (enfoque de sistemas).

Para Barnard (1938) la comunicación debería de ocupar un lugar central en la teoría organizacional, ya que la estructura, amplitud y cobertura de la organización están determinadas por la comunicación. Katz y Kahn (1978) señalan que la comunicación como intercambio de información y transmisión de significados es la esencia misma de un sistema social o de una organización.

El proceso de comunicación se ha descrito históricamente como un modelo de conducto a través del cual se transmite información de una persona a otra; dicha información contribuye de manera determinante en la conducta de los integrantes de la organización, dado que cualquier tipo de comunicación lleva intencionalidad implícita, conciente o inconciente.

Así pues, se observa que, a la par del avance de la teoría de la organización, se ha revalorado la perspectiva del proceso de comunicación en éstas. Al principio se consideró únicamente como una herramienta emisora de mensajes descendentes, estrictamente lineal y formal. Posteriormente se reconoció la importancia de la comunicación tradicional, la formal y la informal, así como la relevancia de las redes de comunicación y la compleja naturaleza multidireccional de los sistemas tecnológicos de apoyo.

La tendencia sugiere que en el futuro las organizaciones serán consideradas, cada vez más, como *sistemas procesadores de información* (Galbraith, 1977; Penley, 1982). Este enfoque propone considerarlas como entes que adaptan continuamente sus

sistemas de comunicación; que reúnen, interpretan y envían mensajes respecto a las demandas de información asociadas con la incertidumbre del ambiente interno y externo. Por consiguiente, cuando las organizaciones y los eventos organizacionales deben enfrentarse a situaciones altamente inciertas, la comunicación se convierte en un factor de vital importancia. Una organización eficiente es aquella que relaciona dinámicamente sus necesidades de procesamiento de datos y la capacidad para procesar información de la organización.

Las estructuras organizacionales deben ser diseñadas para convertirse en sistemas capaces de manejar información. La creación de una estructura organizacional es un indicio que supone, en realidad, que la comunicación sigue siempre una ruta específica (Hall, 1983). Sin embargo, el hecho de que la estructura formalmente diseñada no opere, sólo indica que la comunicación no siempre mantiene las líneas preestablecidas. Liderazgo, poder y toma de decisiones recaen sobre el proceso de comunicación, explícita o implícitamente.

La comunicación es un proceso básico dentro de toda organización, ya que toda función o actividad de gestión involucra algún tipo de comunicación, por lo que adquiere formas diversas. Algunas se refieren a aspectos internos de la organización, otras a los vínculos de esta con su medio ambiente, y algunas más son totalmente interpersonales. Este proceso puede definirse como *el intercambio de información entre un emisor y un receptor y la inferencia o percepción de su significado entre las personas involucradas* (Bowditch y Bueno, 1994:132). La comunicación se refiere a un mensaje que se envía a un receptor, lo que éste haga con la información transmitida es la parte más importante del proceso; dentro de éste, la percepción se convierte en un elemento vital para la comprensión de la comunicación organizacional. El proceso de percepción se ve influido por muchos factores que pueden originar diferencias relevantes en la forma en que dos individuos perciben el mismo mensaje.

La mayor parte de las comunicaciones se producen en interacción con otros; la forma en la que una persona percibe a otra en este proceso modela la manera en la

cual un individuo captará la comunicación. No es factible esperar que exista una percepción homogénea por parte de todos los receptores en las situaciones sociales. Esto se vuelve mucho más variado cuando se agregan factores organizacionales, como la autoridad, la jerarquía, el origen de la información o la búsqueda de aprobación, sólo por citar algunos. En este sentido podemos decir que la comunicación es un proceso recíproco que se conforma por diversos elementos vinculados entre sí y de forma consecutiva.

Como se mencionó anteriormente, la comunicación dentro de las organizaciones implica una actividad dinámica y en constante flujo, mantiene un grado de identificación y cohesión con la estructura, misma que no es estática sino cambiante, y se adapta a la evolución organizacional. En consecuencia, la comunicación organizacional es un proceso de creación, intercambio, procesamiento y almacenamiento de mensajes dentro de un sistema de objetivos determinados (Jablin, 1986).

En las organizaciones –de acuerdo con Robbins (1996)– , la comunicación cumple con cuatro funciones: control, motivación, expresión emocional e información. Como elemento de control, las comunicaciones formal e informal reducen la variabilidad del comportamiento humano. La formal controla la conducta del individuo a través de las jerarquías, las políticas y los lineamientos establecidos; la comunicación informal lo hace por medio de la socialización de normas de comportamiento que se generan al interior de los grupos informales. Como factor de motivación, la comunicación se utiliza como un medio a través del cual se establecen objetivos específicos y la retroalimentación sobre el avance logrado y el reforzamiento de los comportamientos adecuados para la consecución de los mismos.

Al interior de los grupos de trabajo, la comunicación permite que el individuo exprese tanto los sentimientos de satisfacción, como los de insatisfacción, derivados ambos de la ejecución de tareas. En este sentido, ofrece la posibilidad de reducir los niveles de tensión y frustración. Un objetivo primordial de la comunicación es facilitar la toma de decisiones al proporcionar los datos y la información necesaria que permitan al

grupo y al individuo evaluar las distintas alternativas de acción. Derivado de lo anterior, la comunicación debe ser considerada como una variable fundamental de la cultura organizacional; es a través de ella que los individuos participan en forma dinámica en la construcción del fenómeno cultural.

EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

Podemos identificar 4 etapas en la evolución del diseño organizacional,

- a) Enfoque clásico
- b) Enfoque tecnológico de las Tareas
- c) Enfoque ambiental
- d) Reducción de tamaño

a. En el enfoque clásico los primeros gerentes y autores sobre administración buscaban "el mejor camino", una serie de principios para crear una estructura organizacional que funcionara bien en todas las situaciones. Max Weber, Frederick Taylor y Henri Fayol fueron los principales contribuyentes al llamado enfoque clásico para diseñar organizaciones. Ellos pensaban que las organizaciones más eficientes y eficaces tenían una estructura jerárquica en la cual los miembros de la organización, en sus acciones, eran guiados por un sentimiento de obligación en la organización y por una serie de regla y reglamentos racionales. Según Weber, cuando estas organizaciones se habían desarrollado plenamente, se caracterizaban por la especialización de tareas, los nombramientos por méritos, la oferta de oportunidades para que sus miembros hicieran carrera, la rutinización de actividades y un clima impersonal y racional en la organización, Weber lo llamó burocracia. Weber alababa la burocracia porque establecía reglas para tomar decisiones, una cadena de mando clara y a la promoción de las personas con base en la capacidad y la experiencia, en lugar del favoritismo o el capricho. Asimismo, admiraba que la burocracia especificaba, con claridad, la autoridad y la responsabilidad lo cual, en su opinión, facilitaba la evaluación de los resultados y su recompensa. Tanto él como otros autores clásicos, así como sus contemporáneos en la administración, vivieron en una época en que este enfoque para diseñar organizaciones se fundamentaba en el precedente de los servicios civiles del gobierno. El término burocracia no

siempre ha tenido la connotación negativa moderna; es decir, un marco para la actividad lenta, ineficiente, sin imaginación de las organizaciones.

- b. En el enfoque tecnológico de las tareas para el diseño organizacional, que surgió en los años sesenta, intervienen una serie de variables internas de la organización que son muy importantes. "Tecnología de las Tareas" se refiere a los diferentes tipos de tecnología de producción que implica la producción de diferentes tipos de productos. Los estudios clásicos realizados a mediados de los años sesenta por Joan Woodward y sus colegas arrojaron que las tecnologías de las tareas de una organización afectaban tanto su estructura como su éxito. El equipo de Woodward dividió alrededor de 100 empresas británicas fabriles en tres grupos, de acuerdo con sus respectivas tecnologías para las tareas: uno, producción unitaria y de pequeñas partidas; dos, producción de grandes partidas y en masa, y 3, producción en procesos. Los estudios de Woodward condujeron a tres conclusiones generales. En primer término, cuanto más compleja la tecnología (desde la producción unitaria a la de proceso), tanto mayor la cantidad de gerentes y de niveles administrativos. En otras palabras, las tecnologías complejas conducen a estructuras altas para las organizaciones y requieren una supervisión y coordinación. En segundo término, el tramo de la administración para los gerentes de primer nivel aumenta conforme se pasa de la producción unitaria a la de masa, pero disminuye cuando se pasa de la de producción en masa a la de procesos. Debido a que los empleados de los niveles bajos, tanto en empresas de producción unitaria como de procesos, suelen realizar un trabajo muy especializado, tienden a formar grupos de trabajo pequeños, haciendo que el tramo estrecho sea inevitable. Por el contrario, la gran cantidad de obreros de la línea de ensamble que efectúan tareas similares puede ser supervisada por un solo gerente. En tercer término, conforme aumenta la complejidad tecnológica de la empresa, aumenta su personal burocrático y administrativo, porque los gerentes necesitan ayuda en el papeleo y el trabajo no relacionado con la producción, para poder concentrarse en tareas especializadas. Asimismo, el equipo complejo requiere más mantenimiento y programación, además lo dos generan más papeleo. Los estudios de Woodward fueron prueba de la

influencia de la tecnología en la estructura organizacional. Otras investigaciones han sugerido que el impacto de la tecnología en la estructura es mayor en el caso de las empresas más pequeñas (que las empresas estudiadas por Woodward tendían a ser). En el caso de las empresas grandes, parece que el impacto de la tecnología se siente, principalmente, en los niveles más bajos de la organización.

- c. Enfoque ambiental. En la época que Woodward realizaba sus estudios, Tom Burns y G.M. Stalker estaban desarrollando un enfoque para diseñar organizaciones que incorporan el ambiente de la organización en las consideraciones en cuanto al diseño. Burns y Stalker señalaron las diferencias entre dos sistemas de organización: el mecanicista y el orgánico. En un sistema mecanicista, las actividades de la organización se descomponen en tareas especializadas, separadas. Los objetivos para cada persona y unidad son definidos, con toda precisión, por gerentes de niveles más altos y siguiendo la cadena de mando burocrática clásica. En un sistema orgánico es más probable que las personas trabajen en forma de grupo que solas. Se concede menos importancia al hecho de aceptar órdenes de un gerente o de girar órdenes para los empleados. En cambio, los miembros se comunican con todos los niveles de la organización para obtener información y asesoría. Después de estudiar una serie de compañías Burns y Stalker llegaron a la conclusión de que el sistema mecanicista era más conveniente para un ambiente estable, mientras que el sistema orgánico era más conveniente para uno turbulento. Las organizaciones en ambientes cambiantes, con toda probabilidad, usan alguna combinación de los dos sistemas. En un ambiente estable es probable que cada miembro de la organización siga realizando la misma tarea. Por lo tanto, la especialización en habilidades es conveniente. En un ambiente turbulento, in embargo, los trabajos se deben redefinir de manera constante para enfrentarse al mundo siempre cambiante. Por lo tanto, los miembros de la organización deben tener habilidad para resolver diversos problemas, y no para realizar, de manera repetitiva, una serie de actividades especializadas. Además, la solución de problemas y la toma de decisiones creativas que se requieren en los ambientes turbulentos se efectúan mejor en grupos donde los miembros se pueden

comunicar abiertamente. Por lo tanto, en los entornos turbulentos, es conveniente un sistema orgánico, que es aquel que se caracteriza por informalidad, trabajo en grupos y comunicación abierta.

- d. Con relación a la Reducción de Tamaño, en años recientes, los gerentes de muchas organizaciones estadounidenses han practicado un tipo de proceso de diseño organizacional que concede enorme importancia a las condiciones del entorno de sus organizaciones. Este tipo de toma de decisiones se conoce, en general, con el nombre de reestructuración. En la actualidad, a la reestructuración suele entrañar una disminución de la organización, o para ser más descriptivos, una reducción de tamaño. Los gerentes de muchas empresas adoptaron estructuras burocráticas para sus organizaciones cuando los tiempos eran más estables, cuando las empresas dominaban sus respectivos ambientes y cuando los supuestos sobre el crecimiento económico sostenido surgían con regularidad. Por lo tanto las grandes empresas desarrollaron burocracias de muchos niveles, que con el tiempo, resultaron excesivamente onerosas cuando se necesitaron respuestas rápidas, en tiempos que cambiaban a toda velocidad. Oleadas de fusiones, despojos y adquisiciones; la desregulación de algunas industrias, la privatización de las empresas públicas y a la creciente cantidad de empresas nuevas, emprendedoras, intensificaron la competencia mundial. Además los avance tecnológicos de largo alcance obligaron a los gerentes de compañías muy burocratizadas a adoptar estructuras menos jerárquicas, para poder adaptarse más a sus ambientes. Los conceptos más importantes del presente son, eficiencia, productividad y calidad y las organizaciones han optado por estructuras más ligeras y flexibles que pueden responder con mayor facilidad al ritmo de los cambios de los mercados mundiales. La reducción de tamaño se refiere a esta serie de cambios en el diseño organizacional.

1.2.2. Función

En la literatura sobre la organización, las expresiones: "diseño", "proceso" de organizar" y "configuración" organizacional, se usan para indicar el conjunto de actividades de generación y aplicación de las reglas, programas, u otros elementos mediante los cuales se crea la "*red de decisiones*" que consideramos ser la característica distintiva de un "*sistema social organizado*".

Ese organizar la organización, siempre será trabajar con complejidad, se desarrolla en forma de procesos de solución de problemas (Grochla, 1982), adaptando la estructura y la cultura, a eventuales cambios en el entorno y a la pluralidad interna.

Estas actividades, que pueden conducir a un proyecto de configuración organizacional, se enmarcan en las estrategias de conjunto, en aquellas derivadas de la "política" de la organización. El proceso puede ser entendido como una actividad cuyo efecto es que un conjunto de personas, medios, informaciones y otras cosas se "ordene" de tal forma que facilite la obtención de ciertos fines - por así decirlo, situando a esas entidades y a los procesos desarrollados con ellas en su sitio y momento adecuados.

Babbage (1791-1871), introdujo la idea de "*sistema*", en que se conectan no piezas, hombres, o máquinas, sino "*operaciones*": con ello planteó el problema del organizar en el marco de sentido de "configurar y dirigir un sistema". Esta comprensión abre un horizonte no orientado según el principio del orden jerárquico descendente, sino enfocado a coordinar, ajustar mutuamente, acoplar, y demás medidas que armonicen las distintas operaciones constitutivas de la organización (Schaffer, 1994).

En la década de los 1980 la reflexión sobre el "proceso del organizar" apunta en dos horizontes de problemas muy distintos:

1. *Praxis*: se toma conciencia de la debilidad de la organización estructural y procesual: el desafío de la competencia industrial japonesa, primero en Estados Unidos y luego en Europa, obliga a tematizar como problema el mismo proceso de "organizar la organización" y a buscar nuevos métodos y soluciones para mejorar la forma de organizar los procesos.
2. *Planteamientos teóricos*: se considera que una "estrategia" sólo es posible en una relación triádica con la estructura y la cultura. Fig # 1.

Se reflexiona en la idea de que el funcionamiento de la organización se enfrenta con problemas planteados por objetos materiales o inmateriales, caracterizados por la multiplicidad, cambio y variedad de relaciones e interdependencias entre distintos factores, es decir, con problemas "complejos", por lo que, se precisa un enfoque global de la situación, es decir, una visión "*holística*" (del griego "holos", totalidad) que haga justicia a las características del campo organizacional sin reducir inadecuadamente esa complejidad.

Fig. # 1
De la relación triádica



1.2.3. Cultura

La palabra cultura proviene del latín que significa cultivo, agricultura, instrucción y sus componentes eran *cul*ts (cultivado) y *ura* (acción, resultado de una acción). Pertenece a la familia *cotorce* (cultivar, morar) y *colows* (colono, granjero, campesino). La cultura a través del tiempo ha sido una mezcla de rasgos y distintivos espirituales y afectivos, que caracterizan a una sociedad o grupo social en un período determinado. Engloba además modos de vida, ceremonias, arte, invenciones, tecnología, sistemas de valores, derechos fundamentales del ser humano, tradiciones y creencias.

Como estilo de vida, la cultura implica el conjunto de modelos de representación y de acción que de algún modo orientan y regularizan el uso de tecnología materiales, la organización de la vida social y las formas de pensamiento de un grupo. En este sentido, el concepto abarca desde la llamada “cultura material” y las técnicas corporales, hasta las categorías mentales más abstractas que organizan el lenguaje, el juicio, los gustos y la acción socialmente orientada. Consecuentemente, cabría introducir en este mismo apartado una subdivisión (metodológicamente muy importante) entre *formas objetivadas* y *formas subjetivadas* de la cultura, o como dice Bordieu, entre “*símbolos objetivados*” y “*formas simbólicas interiorizadas*”.

Este sería el sentido primordial y originario de la cultura que, en cuanto tal, abarcaría la mayor parte del simbolismo social y representaría el aspecto más perdurable de la vida simbólica de un grupo o de una sociedad. Los otros dos sentidos, serían en cambio, derivados y tendrían por base precisamente al primero.

Del concepto de cultura

Fiddler (1997) señala que la cultura de una organización representa una enorme fuerza de estabilización, porque es una fuerza de unificación frente a las múltiples fuerzas externas. La cultura no es sólo descriptiva sino que es también normativa. Para los observadores es la forma en que una organización opera, pero para los miembros de la organización la cultura representa formas aceptadas de operar. Por ello, son importantes las normas y los valores.

Estas ideas que se asumen y desde las que la organización funciona, raramente se hacen explícitas, y por ello, no se cuestionan; se considera natural la forma de organizarse y de funcionar y así se puede gastar mucho tiempo en solucionar los problemas diarios sin emplear ningún momento en imaginar formas alternativas de hacer las cosas.

Podría decirse que la identidad de una sociedad está dada principalmente por su *cultura*, cuyas particularidades se han construido colectivamente a lo largo de la historia. Las diferencias culturales trastocan tanto la transferencia de teorías como de métodos de trabajo; las disimilitudes culturales se ven reflejadas en los esquemas mentales y se hacen evidentes en los comportamientos, el lenguaje y las acciones (Montaño y Rendón: 2002).

En este sentido, la cultura no es una realidad tangible, no es un dato observable, es aquello que conforma la realidad para hacerla social. Es un fenómeno intangible y no directamente observable. La cultura es una construcción para designar una realidad que nos acerca a los significados compartidos por los miembros de una organización, a lo que da una identidad a esa organización que la hace diferente a las demás.

Así, la cultura interviene cuando se encuentra en presencia de actividades y de comportamientos regidos, por unas normas sociales. La cultura es siempre relativa a un contexto social y puede ser definida como una característica esencialmente social. Conlleva una visión de la organización como una forma expresiva, una manifestación de la conciencia humana.

En sentido figurado, la cultura es un texto ambiguo que necesita ser interpretado constantemente por quienes participan en ella. Al ser un elemento en permanente cambio, flujo dialéctico, no podemos tener nunca claro y definitivo lo que significa la cultura. No tiene una única forma de interpretación, sino múltiples formas de reconocimiento y de entendimiento. Es un elemento de permanente negociación, al estar en construcción y cambio continuado, se convierte en un espacio de negociación de significado de cada generación, de cada clase social, de cada grupo.

La escuela cognitiva sostiene que la cultura es un producto del aprendizaje humano y no un fenómeno concreto; un conjunto de esquemas cognitivos que el hombre utiliza para organizar sus experiencias concretas en un mundo conceptual o fenomenológico (Tyler, 1969). *La cultura de una sociedad consiste en todo lo que el individuo debe de creer o saber con el fin de comportarse de una manera aceptable en el seno de dicha sociedad* (Goodenough, 1957).

Para el estructuralismo, cuyo principal representante es Levi-Strauss, la cultura es producto de los procesos mentales inconscientes y está compuesta por una serie de sistemas simbólicos colectivos. Levi-Strauss (1958) sostiene que las culturas poseen características comunes –estructurales– que se manifiestan de diferentes maneras.

Por su parte, la escuela de la equivalencia mutua señala que la cultura puede ser considerada como un conjunto de procesos cognitivos que permiten hacer predicciones del comportamiento de los individuos en un sistema social específico. Definida así, la cultura consiste:

[...] en políticas elaboradas en forma tácita y gradual por grupos de individuos con el propósito de promover sus intereses, así como en contratos establecidos por la costumbre, entre individuos que buscan transformar sus esfuerzos de cooperación en estructuras de equivalencia mutua (Wallace, 1970).

Desde el enfoque semiótico, la cultura debe ser entendida como un conjunto de símbolos y significados colectivos, a través de los cuales los miembros de un sistema social orientan su comportamiento e interpretan sus interacciones y experiencias. Geertz (1973) señala que la cultura es una telaraña de significados que el hombre ha construido y en la cual se encuentra suspendido.

En trabajos más recientes como el de Griffin (1996), la cultura organizacional se describe como el conjunto de valores que ayudan a los miembros de la organización a entender la misión, cómo se hacen las cosas y qué es lo importante; se relaciona con el desempeño administrativo, y se definen como sus determinantes la historia de la empresa, sus éxitos y la manera cómo éstos se han compartido al interior de los grupos; pero también, se señala que se le atribuye naturaleza intangible, por lo cual para su estudio se recomienda reconocerla en la acción directa.

De lo anterior puede afirmarse la posibilidad de que la cultura organizacional se reconozca como un elemento que procede de la percepción de los individuos, ya que los empleados con trasfondos y niveles diferentes en la empresa tienden a describirla en términos similares.

El término percepción se refiere a la forma que adquiere la organización en la mentalidad de los miembros, y no tiene que ver con el agrado o desagrado que pueda provocarles dado que, por lo general, la cultura de una organización refleja la visión de los directivos.

Como parte de una primera aproximación se pueden identificar dos tipos básicos de cultura organizacional: la cultura fuerte, que es aquella donde se valoran y se comparten con amplitud los valores y creencias, tiene una mayor influencia sobre los

empleados; y la cultura débil, que posee menor arraigo entre los integrantes y es susceptible de ser modificada; sin embargo, la mayor parte de las organizaciones tienen culturas fuertes que no son fáciles de cambiar.

Otros autores preocupados por la influencia del fenómeno de la cultura en las organizaciones la han considerado en sus soluciones administrativas, tal es el caso de McKinsey (1985), quien propone un modelo de gestión en el que la cultura se integra al subsistema del estilo directivo y en el de valores compartidos.

1.3. Modelos organizacionales

La globalización ha impactado fuertemente a las economías de los países, obligándolos a redimensionar sus estructuras y con ello a expandir sus mercados como una forma de mantener sus ganancias. El mejoramiento de sus estructuras obedece a estrategias competitivas donde puedan incorporar distintas formas organizacionales. (Chandler, 1962; en Dávila, 2001: 267).

En este sentido el modelaje organizacional, es una estrategia que permite a la organización reproducirse con los elementos que ha comprobado o considera que le son útiles.

El tipo de organización que domina la escena global en los noventa, inicia su desarrollo desde fines de los setenta y en la década de los ochenta alcanza su máximo auge, dando lugar a lo que algunos teóricos han denominado *“la organización posmoderna”* (Durand, 1989).

Estos sistemas abiertos que valoran al factor humano, vienen a desplazar al modelo de la burocracia, por comprender mejor la dinámica organizacional y el cambio (Bidwell, 1986). Lo anterior facilitó, a su vez, la aparición de nuevos conceptos como el de *“innovación”* y el de *“red”*, mismos que permitieron una mejor aproximación al análisis de las relaciones inter e intraorganizacionales, esto es, comprender las relaciones entre los miembros de la organización y fuera de ella

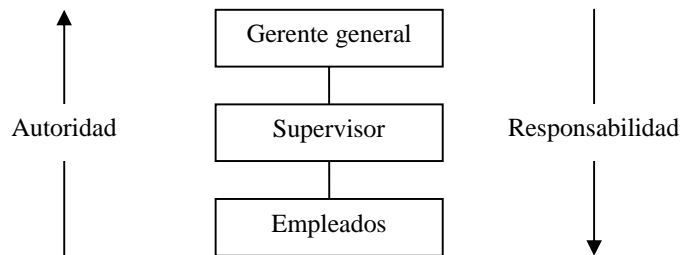
Por otra parte, el enfoque de la organización como un sistema abierto, permite entender a la organización con sus características actuales. Concebidas como sistemas abiertos, tienen una intensa relación con el medio ambiente; es decir, las organizaciones son sistemas con actividades interdependientes, contenidos *“en”* y dependientes *“de”* los cambios continuos del ambiente en los cuales operan.

Actualmente, hay un gran debate sobre el crecimiento de formas alternativas en las organizaciones, incluyendo el surgimiento de nuevas formas. (Heydebrand, Kenney y Florida, 1988; Lazonick, 1990). La literatura plantea el surgimiento de nuevos mecanismos para generar control y compromiso en la fuerza de trabajo (Lincoln y Kallenberg, 1990) y las alternativas para organizar el trabajo dentro y fuera de la compañía (Richardson, 1972; y Williamson, 1975, 1981, 1983; Robins, 1987; Perrow, 1981, 1986). De manera general se pueden destacar los siguientes modelos de organización:

a. Organización Lineal o Militar.

Se caracteriza porque la actividad decisional se concentra en una sola persona, quien toma todas las decisiones y tiene la responsabilidad básica del mando, el jefe superior asigna y distribuye el trabajo a los subordinados, quienes a su vez reportarán a un sólo jefe.

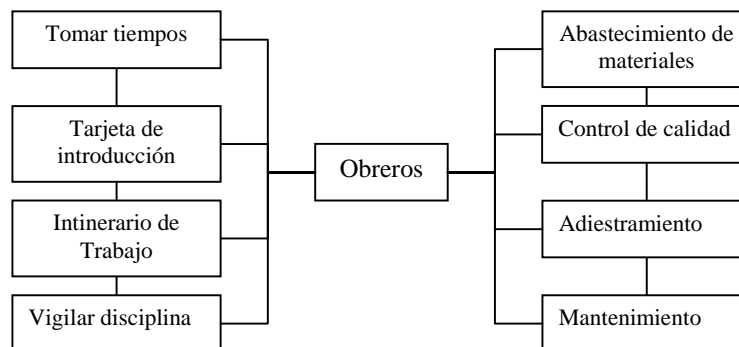
Fig.# 2 Organización Lineal



b. Organización Funcional o de Taylor

Consiste en dividir el trabajo y establecer la especialización de manera que cada hombre, desde el gerente hasta el obrero, ejecuten el menor número posible de funciones.

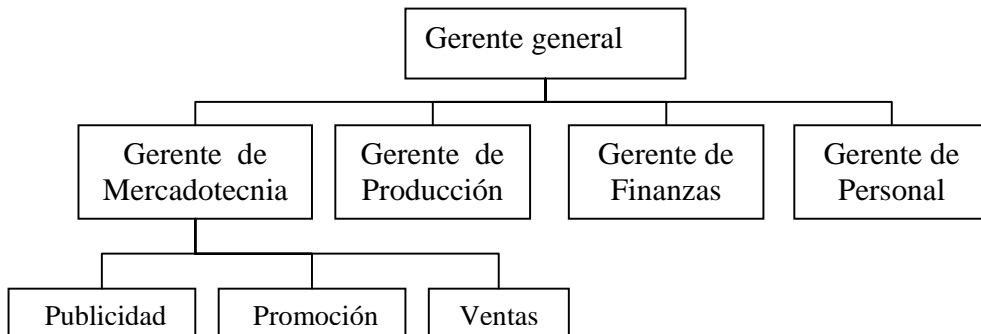
Fig. 3 Organización Funcional



c. *Organización Líneo - Funcional*

En ésta se combinan la organización lineal y funcional, aprovechando las ventajas y evitando las desventajas inherentes a cada una, conservándose de la *funcional*, la especialización de cada actividad y de la *lineal*, la autoridad y responsabilidad que se transmite a través de un sólo jefe por cada función en especial.

Fig. 4 Organización Líneo - funcional



d. *Organización staff*

Este tipo de organización no disfruta de autoridad de línea o poder de imponer decisiones, surge como consecuencia de las grandes empresas y del avance de la tecnología, proporciona información experta y de asesoría.

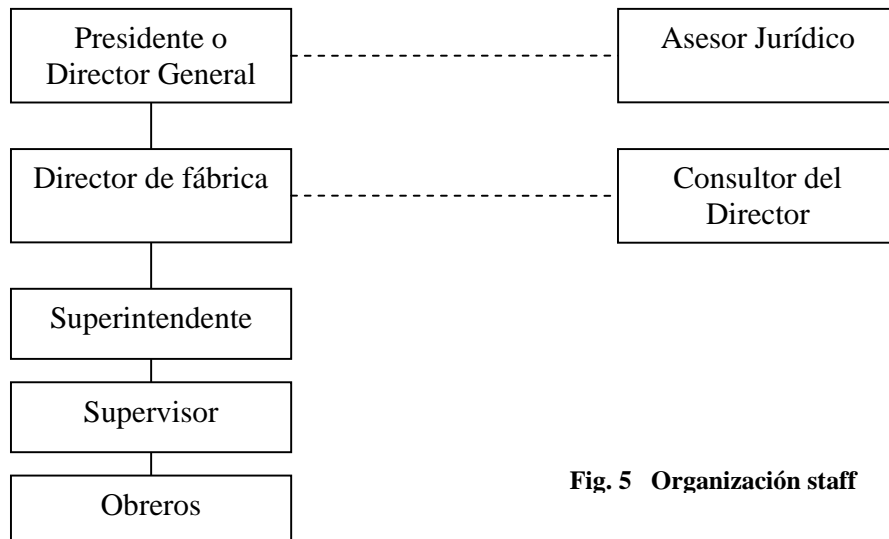
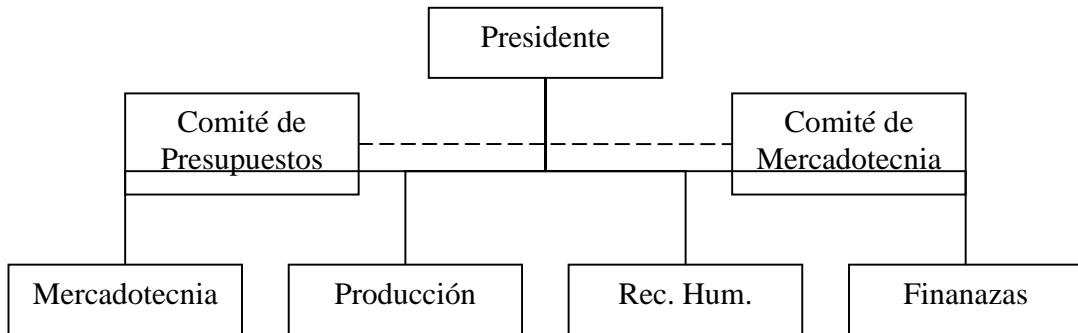


Fig. 5 Organización staff

e. *Organización por Comités*

Consiste en asignar los diversos asuntos administrativos a un cuerpo de personas que se reúnen para discutirlos y tomar una decisión en conjunto.

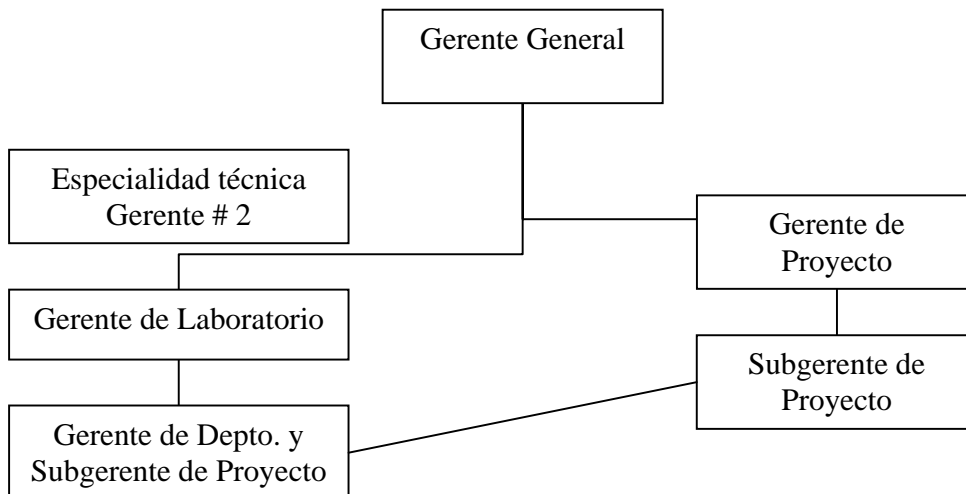
Fig. 6 Organización por comités



f. *Organización Matricial*

Consiste en combinar la departamentalización por productos con la de funciones, se distingue de otros tipos de organización porque se abandona el principio de la unidad de mando o de dos jefes.

Fig. 7 Organización matricial



1.3.1 El modelo racional clásico

La organización, tal como la conocemos actualmente, funciona bajo el modelo *racional – instrumental* derivado de su génesis, en tanto que, fue planteado para resolver la serie de problemas generados por la necesidad de producir bienes y servicios. Este modelo dominante, ha sentado las bases para que la organización moderna desarrolle un sinnúmero de estrategias de administración basadas en los llamados “*principios administrativos*”.

Desde esta perspectiva, se ve a las organizaciones formales como sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras (Meyer y Rowan, 2001: 79). Dichas redes, al parecer, obedecen al establecimiento institucional de la forma organizacional posburocrática como el ejemplo de la moderna organización.

Por otro lado, la necesidad de las empresas de ampliarse geográficamente, ha permitido que este modelo racional siga extendiéndose y por consecuencia, dominando. Como señalan Meyer y Rowan... “*los mercados económicos recompensan la racionalidad y la coordinación. A medida que se expanden los mercados, las redes de relaciones en un determinado campo se hacen más complejas y se distinguen mejor*”... (2001: 81).

La racionalidad y la coordinación son las características que más se perfilan en el modelo racional formal. La racionalidad, como una actividad de la organización que la vuelve más predecible mediante la definición de metas, políticas y la coordinación entre ambas, en tanto que el trabajo coordinado aumenta las ventajas competitivas. Ambas características son, en esta perspectiva, un aliciente para considerar a la estructura formal racional como un camino viable para su reproducción (Cfr. Meyer y Rowan, 2001).

La organización, bajo esta teoría, debe operar como un mecanismo de relojería: sincronizado y siempre funcionando. Las áreas de responsabilidades están demarcadas y definidas de acuerdo a su contribución en la organización.

Sin embargo, como señala Mouzelis . . . *“todo intento de elaboración de principios para una adecuada dirección, sobre la mera base del sentido común, está llamado al fracaso, en tanto parta de un modelo formal de estructura organizacional; es decir, en tanto que no tome en cuenta y trate de estudiar empíricamente los sentimientos, creencias y modos actuales de comportamiento de la gente, el modo en que actualmente se encuentran relacionados unos individuos con otros* (Mouzelis, 1991: 104).

En otras palabras, el modelo racional elude de alguna forma, el entendimiento humano entre los miembros de la organización, centrandó su atención en resolver otro tipo de problemas: la producción, la eficiencia en los sistemas, la calidad del producto o del servicio, como es el caso en *la teoría de colas, la programación dinámica, la simulación, la ruta crítica, la investigación de operaciones, etc.*, modelos diseñados para lograr un mayor grado de certidumbre y eficiencia en la toma de decisiones, pues como señala Barba A (2001)...*“la noción de éxito desde la perspectiva convencional está ligada, principalmente, con la productividad, la reducción de costos, con la rentabilidad, con la eficiencia, en suma, con una orientación dominante hacia la racionalidad instrumental...* (Barba, 2001: 52).

Los enfoques que usan la racionalidad suponen que los actores poseen información perfecta y que son capaces de tomar decisiones que maximizan algunos fines (Fligstein, 2001: 389). En tal sentido, la organización se estructura de tal manera, que los sistemas organizacionales aportan un cúmulo de información que ayuda al directivo a decidir en forma correcta (Cortada y Hargraves, 2000: 80).

1.3.2. El modelo recurso-sistema

El tipo de organización que domina la escena global en los noventa inicia su desarrollo desde fines de los setenta, y en la década de los ochenta alcanza su máximo auge dando lugar a lo que algunos teóricos han denominado la organización posmoderna (Durand, 1989).

Derrida, Foucault y Lyotard explican el surgimiento de la organización posmoderna en los siguientes términos: *la empresa de los años ochenta se convierte en esa entidad inmaterial, figura abstracta, universo de símbolos y de formas que logran controlar a los empleados*. Esto significa que se supera la conceptualización de la empresa como un ente puramente económico y racional (Linda Smircich, 1993).

La organización posmoderna, por tanto, es pensada (además de una entidad económica y racional) desde la noción de que los miembros de una sociedad comparten un sistema de símbolos y de significaciones, llamado cultura. Este sistema representa la realidad en la cual vive la gente y donde los símbolos son objetos, eventos, sonidos hablados o formas escritas a las cuales los humanos atribuyen significaciones. La definición simbólica de cultura es parte de una tendencia que considera a la cultura como una ciencia de significados. Mucho del conocimiento, pensamientos, sentimientos y percepciones de seres humanos están envueltos en el lenguaje, que es en sí mismo un sistema simbólico (Solís y Barba, 1997).

En suma, se argumenta por parte de diversos autores que la época postindustrial del capitalismo está provocando el surgimiento de nuevas formas organizacionales: pequeñas o localizadas en unidades pequeñas de organizaciones más grandes; su objeto no es típicamente servicio o información, sino producción automatizada; su tecnología es computarizada; su división de trabajo es informal y flexible y su estructura directiva es funcionalmente descentralizada, ecléctica y participativa, traslapándose en muchas maneras con funciones no directivas (Heydebrand, 1989).

En síntesis, de acuerdo con los referentes teóricos revisados, el fenómeno organizacional sitúa a la organización como una estructura social contemporánea.

Por otra parte, el análisis del sujeto en diversas corrientes de la Teoría Organizacional (T. O), permite de acuerdo con E. Schein (1978), identificar cuatro tipos de concepciones del ser humano en relación con la organización:

- a. *El hombre racional-económico.* Las teorías representativas de este modelo son las de Smith A., Taylor F. y McGregor; el individuo sólo busca la satisfacción de sus propios intereses, los incentivos económicos son los únicos por los que se mueve el individuo, por lo tanto, el sujeto es controlado por la organización a través de las recompensas económicas.
- b. *El hombre social.* Los estudios más representativos son los de Hawthorne dirigidos por Elton Mayo: en la conducta de las persona intervienen otros factores como la influencia de los grupos y las relaciones interpersonales formales e informales.
- c. *El hombre que se autorrealiza.* Esta concepción parte de la idea de que las personas tienen la necesidad de usar sus capacidades y aptitudes por lo que en el trabajo buscan la forma de poder expresarlas, sin embargo se ven limitadas por el alto grado de formalización, especialización y especificación de las actividades.
- d. *El hombre complejo.* Este considera que ninguna de las concepciones anteriores explican por sí solas el comportamiento complejo y simple, a la vez, del ser humano, sino que hay que tomar en cuenta las diferencias individuales o al menos las de los grupos existentes dentro de la organización.

Finalmente, aspectos como la calidad, comienzan a surgir como consecuencia de la competencia y la presión para elevar los índices de productividad; en este contexto, el conocimiento de aspectos como el comportamiento organizacional comienzan a considerarse relevantes.

1.4 Una aproximación a la Teoría de la organización

En el campo de los estudios organizacionales se identifica un terreno intelectual de donde emergen teorías contrapuestas que se ocupan de las formas en que la organización puede y debería ser. Reed (1996) los denomina estructura interpretativa metanarrativa y son: racionalidad, integración, mercado, poder, conocimiento y justicia. Identificando, además, diversos temas excluidos de los estudios de la organización, como son: género, razas y etnicidad, tecnociencia, desarrollo global y subdesarrollo, los cuales han cobrado relevancia por su impacto en el funcionamiento de las organizaciones en el actual mundo globalizado.

Connolly (1993) identifica un grupo de conceptos contrapuestos entre sí, que constituyen puntos de intersección en la teoría de la organización y originan los siguientes debates para entender las interacciones en la misma: 1) organismo-estructura; 2) constructivismo-positivismo; 3) local-global y 4) individualismo-colectivismo.

Burrell y Morgan (1979) proponen la idea de que las teorías de la organización están basadas sobre una filosofía de la ciencia y una teoría de la sociedad y argumentan la conveniencia de conceptualizar la ciencia social en términos de cuatro supuestos relacionados entre sí: ontología, epistemología, naturaleza humana y metodología.

Como resultado del examen de estos cuatro supuestos acerca de la naturaleza de la ciencia social, los autores sugieren un esquema para su análisis que implica las dimensiones objetiva y subjetiva y la propuesta teórica derivada de cada supuesto, de la siguiente forma:

Supuesto Teórico	Enfoque Objetivo	Enfoque subjetivo
Ontología	Realismo	Nominalismo
Epistemología	Positivismo	Antipositivismo
Naturaleza Humana	Determinismo	Voluntarismo
Metodología	Nomotético	Ideográfico

Cuadro 1. *Supuestos y enfoques de la ciencia social*. Fuente: Burrell y Morgan (1979). Op. cit.

Estos autores estudian el debate orden-conflicto, identificando a los teóricos alineados en cada postura: a) quienes analizan la sociedad a través del orden y b) quienes analizan la sociedad con base en los conflictos que en ella se generan. Advierten sobre los problemas que causa esta dicotomía y sugieren su reemplazo por las nociones de regulación y cambio radical, introduciendo los conceptos sociológicos correspondientes.

Dentro de la teoría de la sociología del cambio radical identifican a diversos teóricos que estudian tanto la dimensión objetiva, como la dimensión subjetiva. En la primera de ellas se encuentran el paradigma funcionalista y el paradigma del estructuralismo radical, mientras que en la segunda aparecen el paradigma interpretativo y el paradigma del humanismo radical.

Por su parte, Perry¹ nos ilustra cómo la organización ha sido descrita a partir de lo que Max Weber quiso decir en sus escritos; desde los estilos culturales y diferencias nacionales que subyacen en los trabajos de los investigadores, del tránsito de las diferencias disciplinarias al uso de la metáfora, de la evolución de la disciplina como producto a la disciplina como proceso, de las perspectivas desde la producción de teoría a la recepción de teoría y desde las limitaciones de la teoría a los límites sociales sobre teorización.

¹ Perry, N. (1993) *Putting Theory in its Place: The Social Organizations of Organizational Theorizing*, en Reed, y Hugues (de.), *Rethinking Organization. New Directions in Organization Theory and Analysis*, SAGE Publications, Londres.

Lammers² lleva a cabo una caracterización de los trabajos acerca de la teoría organizacional de investigadores de nacionalidades americana, alemana, francesa, inglesa y holandesa, analizando las similitudes y diferencias encontradas. Observa que los autores prefieren consultar las aportaciones de los precursores en sus respectivos países, llamadas referencias domésticas, lo que permite sospechar que prevalecen ciertos prejuicios nacionalistas, que pueden repercutir en la veracidad de las investigaciones.

Lo anterior lleva a descubrir diversas corrientes de sociología de las organizaciones y proponer una variedad de sociología organizacional –de acuerdo al origen del autor– apareciendo la sociología americana, la inglesa, la francesa, la alemana y la sociología holandesa.

En otro orden de ideas, Perrow³, descubre cinco objetivos que subyacen en las actividades de la organización, como son: metas sociales, metas de rendimiento, metas de sistemas, metas de producto y metas derivadas. Scoot, citado por Perrow, sugiere dos maneras de ver a las organizaciones: 1) como modelos sociales y 2) como modelos racionales; ambas perspectivas en tres niveles de análisis: ambiental, estructural y psicosocial.

Parsons (1964), contempla a la organización como un sistema social compuesto por varios subsistemas (grupos, áreas) y embebido a su vez en otros sistemas sociales más amplios (comunidad, sociedad) y lo analiza desde el punto de vista institucional-cultural, partiendo de los valores de la organización⁴. Así mismo, las clasifica en: 1) organizaciones orientadas a la producción; 2) organizaciones orientadas a fines políticos; 3) organizaciones integrativas y 4) organizaciones tipo conservación.

² Lammers, J.C. (1990) *Sociology of Organizations Around the Globe. Similaridades y Differences Between American, British, French, Germany and Dutch Brands*, en *Organization Studies*, Vol. 11, p. 181.

³ Perrow, C. (1990) *Sociología de las organizaciones*. 1ª. ed., Editorial McGrawHill, España.

⁴ Parsons (1964), citado en Mouzelis (1968), op. cit, pp. 161-163.

Simon⁵, cuya lectura es referencia obligada para los estudiosos de las organizaciones, afirma que una parte de la dificultad y de la resistencia a analizar los factores organizativos del comportamiento ejecutivo nace de la mala interpretación de la palabra *organización*. En su libro, el término se refiere al complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones en un grupo de seres humanos, donde las realizaciones estereotipadas son de *papeles*, no de personalidades.

Uno de los investigadores que mayores aportaciones ha realizado a la teoría de las organizaciones es Henry Mintzberg⁶, quien identifica diez roles en el directivo y los clasifica como: 1) roles interpersonales, cuando se manifiesta como cabeza visible, líder y enlace; 2) roles informativos, en su papel de monitor, difusor y portavoz y 3) roles de decisión, cuando el directivo actúa como empresario, gestor de anomalías, asignador de recursos y negociador.

Mintzberg lleva a cabo un amplio estudio acerca de la estructuración organizacional y propone un modelo en el que identifica los siguientes tres niveles: 1) en la parte superior el *Ápice estratégico*; 2) en la parte media la *Tecnoestructura, la línea media y el staff' de apoyo* y 3) en la parte baja el *Núcleo de operaciones*⁷. Esta estructura tiene correspondencia con la organización general de alta gerencia, gerencia media y nivel operativo.

En otras percepciones acerca del fenómeno de la organización, autores como Pagés, et al, la estudian desde la perspectiva psicológica como un sistema de mediación, que se presenta como la ligación de coacciones de la empresa con las ventajas ofrecidas al individuo, ligada al concepto de contradicción. Los tipos de mediación más relevantes descubiertos son los niveles: económico, político, ideológico y psicológico⁸.

⁵ Simon, H. (1988) *El comportamiento administrativo*. 1a. ed, Aguilar Editores, Argentina, pp. xv-xvii.

⁶ Mintzberg, H. (1983) *La naturaleza del trabajo directivo*. 1ª. ed, Editorial Ariel, España, p. 91.

⁷ Mintzberg, H. (1991) *La estructuración de las organizaciones*. 1ª. ed, Editorial Ariel, España, p. 45.

⁸ Pages, Bnonetti, de Gaulejac y Descendre (1979) *L'emprise de l'organisation*. Press University France, Paris.

Los autores observan la organización como una zona intermediaria que puede anticiparse a los conflictos evitándolos por medio de la absorción y transformación de las contradicciones a través de la mediación.

Por su parte, Powell y DiMaggio⁹ sugieren que el mecanismo de racionalidad organizacional ha cambiado hoy día, afirmando que el proceso de definición institucional o estructuración, consiste en cuatro etapas: 1) aumento en el grado de interacción; 2) surgimiento de estructuras organizacionales de dominio; 3) incremento en la carga de información y 4) desarrollo de la conciencia de los participantes de que están en una empresa común.

De acuerdo con los autores, el principal tema de cambio institucional que hoy día presentan las organizaciones se encuentra contenido en la propuesta de homogeneización llamado *isomorfismo*, en la cual las organizaciones tratan de imitar o modelar los procesos y sistemas de otras organizaciones que muestran tener éxito en un campo determinado, para enfrentar cuestiones de eficiencia o turbulencias ambientales en la vida institucional. Según Meyer (1983b) y Fennell (1980)¹⁰, se identifican dos tipos de isomorfismos: el competitivo y el institucional.

Pfeffer¹¹ identifica y describe los que considera los cinco modelos de comportamiento más importantes de actos y decisiones en los estudios organizacionales: 1) el modelo económico; 2) el modelo social; 3) el modelo de racionalidad retrospectiva; 4) el modelo moral y 5) el modelo cognitivo o interpretativo.

March y Olsen (1997) argumentan que las organizaciones desarrollan un carácter que desalienta los cambios estructurales arbitrarios, por lo que en ocasiones

⁹ Powell y DiMaggio (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. 1ª. ed, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

¹⁰ Citados en Powell y DiMaggio (1999), ídem.

¹¹ Pfeffer, J. (2000) *Nuevos rumbos en la teoría de la organización*. 1ª. ed, Editorial Oxford University Press, México, p. 56.

cambian su entorno en vez de adaptarse a él. Los autores proponen considerar a la institución como un entramado de tres sistemas: el individual, la institución y el entorno. Por la gran importancia que representan para las personas, las organizaciones son objeto de estudios desde hace varias décadas. La mayoría de los autores en la materia, señalan tres momentos como el inicio del estudio de las organizaciones: a).- empieza con los estudios de la burocracia de Weber (1864-1920); b).- inicia con la aparición de la teoría científica de la administración de Taylor (1856-1915) y la teoría clásica de Fayol (1841-1925) y c).- a partir de los trabajos con enfoque sociológico durante los años treinta del siglo veinte y la llegada de los científicos de la conducta a las organizaciones.

En plena Revolución Industrial el economista escocés Adam Smith comienza a estudiar el fenómeno de la administración y puede ser considerado como el principal inspirador de la teoría empresarial. En su obra, publicada en 1776, se refiere a la división del trabajo, así como la importancia de la empresa y de los clientes. Fue el primer defensor de la libre empresa y por lo tanto, del sistema capitalista actualmente vigente.

Los primeros esfuerzos orientados al estudio de las organizaciones en la era moderna se presentan con los trabajos de la *Administración científica* de F. Taylor en Norteamérica y la *Administration Industrielle et Générale* de Henry Fayol en Europa.

Diversos son los enfoques que han adoptado los investigadores de la teoría de la administración y solamente hasta los últimos sesenta años los estudiosos han recapacitado en la importancia del desempeño de los individuos en las organizaciones, creándose la corriente de las relaciones humanas, cuya perspectiva hace al hombre el centro de análisis.

El estudio de las organizaciones implica diversos enfoques, tradicionalmente son desde el aspecto funcional, lógico, tecnológico y humano. Las perspectivas teóricas son desde las ciencias que lo examinan como la economía, la administración, la teoría

de sistemas; las ciencias con orientación humanista como la sociología, psicología y antropología.

Un enfoque antropológico sugiere que la organización es un sistema de relaciones entre personas, la perspectiva racional hace énfasis en un sistema coordinador central o en el basamento lógico de la organización, mientras que el enfoque estructural se cuestiona acerca de las relaciones entre organización y estructura.

Con fundamento en el pensamiento de Schutz, Berger y Luckman, en el que las rutinas de los actores sociales dan forma y sentido a la realidad, podemos ubicar a los estudios de la organización en la Teoría de la Construcción Social de la Realidad (TCSR) con base en el sentido común que es la esencia de la acción social en la vida cotidiana.

En general, los fundamentos teóricos de los estudios de la organización se sustentan en un conjunto de aproximaciones que parten desde la tradicional teoría clásica de la administración, hasta entretener las propuestas del movimiento de las relaciones humanas, las ciencias del comportamiento, la escuela estructuralista, la escuela contingente, la escuela de sistemas, el enfoque del nuevo humano - relacionismo, la teoría de la decisión y las más recientes con sustento en la calidad y la mejora continua.

1.4.1. La teoría clásica de la Administración

Ya en el hombre primitivo se buscaban métodos rudimentarios para dirigir al grupo y cometer con éxito actividades de interés para la supervivencia. Los primeros aportes a la administración, datan de las civilizaciones de Egipto, China, Roma y Grecia entre los años 4000 y 2000 a.n.e, quienes aplicaban diversos principios –aún vigentes– como la planeación, el control, la organización, la descentralización del poder y la organización funcional de los poderes administrativos

Las teorías administrativas verdaderas surgen después de la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX y son considerados pioneros de las mismas, el estadounidense Frederick Winslow Taylor (1856-1915) y el francés Henry Fayol (1841-1925) con la teoría de la administración científica y la teoría clásica de la administración, respectivamente.

A ambos autores, se les critica que no tuvieron en cuenta al ser humano concreto de las organizaciones con sus necesidades y motivaciones sociopsicológicas y por otorgar un papel jerárquico a la racionalidad laboral, a los aspectos técnicos y a la estructura organizacional a partir del punto de vista de que una persona será motivada a trabajar si las recompensas y las sanciones van vinculadas directamente a su desempeño.

Luego en los Estados Unidos alrededor de la década de 1920, se crea la teoría de las relaciones humanas. Esta teoría se materializa en los experimentos de la planta Hawthorne en la Western Electric Company de los Estados Unidos (1924-1932) realizados por algunos colaboradores de la Universidad de Harvard. Siguiendo las ideas de Taylor, se proponen establecer la relación entre productividad y condiciones de trabajo, partiendo de la hipótesis que una mejora en estas últimas conduciría a una mejora en las primeras. Los resultados que obtienen son polémicos y ponen en evidencia que las variaciones en la productividad se relacionan con otros factores no vinculados con las condiciones de trabajo, razones por las cuales contratan a un nuevo grupo de investigadores para repetir el estudio, entre los que se destaca Elton Mayo. La nueva investigación también reporta hallazgos contradictorios, que llevan a Mayo a

concluir que en ambos estudios entran en juego variables no controladas: las trabajadoras son observadas y la vigilancia sufre cambios dirigidos a métodos más personalizados, abiertos y confiados. Elton Mayo denomina a esto "efecto Hawthorne", que se explica en que los trabajadores reaccionan positivamente si se ocupan de ellos para mejorar su situación, especialmente si tienen una situación débil en la empresa.

El enfoque del autor sobre el hombre social, en el que existen motivaciones basadas en necesidades sociales que requieren ser satisfechas en el trabajo y que a su vez se relacionan con el grupo, se convierte en un complemento a la perspectiva de hombre racional motivado únicamente por la obtención de mayores beneficios, que defiende las teorías clásicas de Taylor y Fayol.

Tanto las teorías clásicas de la administración como la de las relaciones humanas son criticadas por simplificar el complejo y abarcador fenómeno de la motivación para el trabajo (López, 2005).

A finales del siglo diecinueve y principios del siglo veinte, durante la consolidación industrial en Norteamérica y la construcción de su liderazgo mundial, muchas industrias comenzaron a tener problemas por su crecimiento en tamaño, trabajadores, máquinas, costos, producción y el deterioro de la relación entre trabajadores y la dirección.

Las formas de administración eran también incipientes, con fundamentos básicamente empíricos, que obligaban a gerentes y supervisores a generar ideas para una gestión eficiente, y donde toda propuesta para mejorar las condiciones antes descritas fueron bien recibidas.

Tal es el escenario prevaleciente a la llegada de Frederick W. Taylor con sus sistemas de mejoras en las máquinas y herramientas, el control de tiempos y movimientos de los obreros y el ofrecimiento de un estímulo –a destajo– a quienes se adaptaran a su procedimiento. Este sistema, por basarse en las matemáticas y en

estudios especializados, recibió el nombre de *Administración científica*, que, dado el origen y la metodología de su aplicación, bien pudo llamarse *Ingeniería administrativa*.

Las principales aportaciones que Taylor realizó a la administración son: 1) la sistematización de actividades a través de planes de control de las operaciones; 2) el establecimiento de un método contable para el control de operaciones y costos y 3) el traslado de muchas operaciones de los capataces a los cuerpos de administración.

En relación a las obligaciones que Taylor señaló para la dirección están: 1) reunión de los conocimientos empíricos de los artesanos; 2) selección científica y posterior mejora de los trabajadores; 3) acostumbrar al trabajador a la ciencia y 4) la división reflexiva del trabajo. La primera de estas obligaciones es una clara referencia al intento de sistematizar el aprendizaje en la organización, aunque ha sido criticado de escamotear los conocimientos tácitos al trabajador hábil para estructurarlos y formar instructivos para los menos hábiles.

La segunda da cuenta de la necesidad de contar con personal con perfiles adecuados y su mejoramiento o capacitación. La tercera obligación no encubre su percepción despectiva hacia el trabajador, a quien calificaba de torpe; mientras que la última es una proposición eficientista apoyada en el principio de la división del trabajo de Adam Smith, también considerado por Fayol.

Coriat (1985), considera que las técnicas taylorianas aparecen como avanzada de ataque contra la forma organizada de la clase obrera y permite la sustitución del obrero profesional por el obrero-masa. Se puede afirmar que representa el comienzo de la producción en masa y con ello el fortalecimiento del naciente sistema capitalista e industrial.

1.4.2. Las teorías de la Burocracia

Uno de los autores más influyentes en el estudio de las organizaciones es el sociólogo alemán Max Weber, observa que el método científico consiste en la construcción de tipos, apreciación que en la construcción de una acción rigurosa racional con arreglo a fines sirve a la sociología como un tipo ideal o concepto-tipo. Se refiere a la acción humana como medio y como fin que orienta la acción del actor. Establece que la acción social puede ser: 1) racional con arreglo a fines; 2) racional con arreglo a valores; 3) afectiva y 4) tradicional.

Introduce tres conceptos fundamentales para el estudio de la teoría de la organización: la burocracia, el concepto y clasificación de la autoridad y el modelo ideal de burocracia. Entendió la burocracia como la racionalización de la actividad colectiva, mientras que define la autoridad como la posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de otras.

Identificó tres tipos puros de dominación legítima o de autoridad, cuyo fundamento de legitimidad puede ser: 1) de carácter racional o legal; 2) de carácter carismático y 3) de carácter tradicional. La primera está basada en el orden establecido en una sociedad o en una organización, la segunda representa una característica personal para ejercer la autoridad sobre otros, significando una gracia especial, mientras que la autoridad tradicional se sostiene en las creencias en el pasado y en cuestiones institucionales y culturales.

Mouzelis afirma que Weber da cuenta de los aspectos racionales del comportamiento administrativo, sin proponerse crear una teoría de la burocracia. Hace énfasis en el análisis funcionalista y su influencia en el sistema de la organización. Cae en la cuenta de que un estricto apego a las normas, puede llevar al funcionario a trastocar medios con fines y hacer de esta actitud un fin en sí mismo, desvirtuando la función sustancial de la organización de proporcionar productos y servicios a los clientes, generando situaciones disfuncionales del sistema.

1.4.3. La escuela de las relaciones humanas

Los estudios de Hawthorne.

En pleno auge del pensamiento taylorista, donde la percepción del ser humano era la de un apéndice de la máquina, Roethlisberger y Dickson (1976) –ingenieros de la Western Electric Hawthorne, subsidiaria de la compañía American Telephone and Telegraph (AT&T)– elaboran un ensayo acerca de las organizaciones como sistemas sociales, resultado de sus primeras investigaciones del comportamiento de los individuos en el trabajo, y antecedente directo de las célebres investigaciones de Elton Mayo (1880-1949) en la misma empresa.

Afirman que una organización desarrolla dos funciones principales: 1) desde el punto de vista de producción de un producto, llamada función económica o dimensión material y 2) de creación y distribución de satisfacciones entre los miembros de la organización, llamada función de mantenimiento o dimensión humana. Los autores llegan a la conclusión de que las dos funciones resultan opuestas, sin embargo, los estudios al respecto indican que ambas están interrelacionadas y son interdependientes, siendo función de la dirección encontrar la forma para que cada una de ellas alcance sus objetivos y con ellos los de la organización.

Observan también que los asuntos de la industria se encuentran confrontados por dos problemas que representan una permanente dicotomía para la administración: 1) de balance externo o contexto de la organización y 2) de equilibrio interno o clima laboral.

Sostienen además que la organización formal de una empresa se constituye por un número de niveles y cuando los individuos de diferentes niveles jerárquicos coinciden en ciertas afinidades e intereses, se presentan otro tipo de interacciones formando grupos informales, que llegan a constituir necesarios prerequisites para la colaboración efectiva.

Expresan que los grupos informales cumplen una función fundamental para la satisfacción de las necesidades sociales de los individuos, aunque a veces se piense que éstos se crean en oposición a la organización formal.

Las organizaciones formal e informal son aspectos interdependientes de interacción social, y llegan a estar en estado de equilibrio para el mantenimiento de la estabilidad de la empresa. Para muchos investigadores, los límites de la colaboración humana está determinada en mayor medida por la organización informal que por la organización formal.

Uno de los grandes episodios en la teoría y práctica de la organización se encuentra en las investigaciones de Elton Mayo y sus colaboradores en la planta Western Electric de Hawthorne, para llevar a cabo estudios sobre la conducta humana en las organizaciones, pues representan la transición de la gerencia científica a una administración de relaciones humanas.

Según Galván (1981), Mayo y su equipo de trabajo, identificaron los siguientes elementos de la conducta humana en las organizaciones: 1) una empresa es un sistema social además de ser un sistema técnico-económico; 2) el individuo está motivado por incentivos económicos, sociales y psicológicos; 3) el grupo informal de trabajo es un factor dominante; 4) la satisfacción del trabajador se encuentra asociada con su productividad; 5) desarrollar eficaces canales de comunicación entre los niveles de la jerarquía; 6) la gerencia requiere de habilidades sociales y técnicas; 7) los participantes se motivan satisfaciendo necesidades psicosociales.

Los descubrimientos de la conducta humana obtenidos en dichas investigaciones, dieron inicio a una nueva corriente de la administración llamada humanorrelacionismo, teniendo como eje de estudio al ser humano en la organización. Los conocidos experimentos y resultados han sido objeto de múltiples exámenes por investigadores de las ciencias de la conducta, arribando cada vez a novedosas

interpretaciones que, en ocasiones, refuerzan las conclusiones de Mayo o bien, proporcionan un enfoque aún no explorado.

Gillespie lleva a cabo una revisión de los trabajos originales de los experimentos de Hawthorne realizados por Elton Mayo y sus colaboradores, para acercarse a una explicación de porqué, desde la perspectiva sociológica y psicológica, las interpretaciones proporcionadas por Mayo fueron consideradas como las correctas, aunque muchos investigadores discrepan de ellas y emiten sus propias conclusiones de los experimentos, los cuales han servido de prototipo para analizar la productividad de los trabajadores, la satisfacción laboral y la organización del lugar de trabajo en las plantas industriales (Gillespie, R. 1991).

Los trabajos de Mayo son de gran trascendencia para los estudios de la productividad humana, la conducta de las personas y la administración en las empresas. Sin embargo, se tiene la impresión que el soporte científico en esa época era insuficiente y se vio rebasado por los resultados, sin alcanzar a explicarlos de manera satisfactoria. El tiempo tuvo que hacer llegar a otros científicos de la conducta para aportar su genio y reinterpretar los resultados, dando origen a la escuela del Nuevo humanorrelacionismo en la administración.

1.4.4. La teoría de las estructuras contingentes.

La noción de sistemas cerrados prevaleció en los orígenes de la teoría de la organización (T. O.), la cual, definía la eficacia dependiendo de la organización interna. Con el surgimiento de las teorías estructuralistas, se da inicio a la organización vista como un sistema abierto que interactúa con su medio ambiente. De hecho, ya la teoría de sistemas propone que la apertura de una organización produce que ésta esté en constante intercambio de energía con su entorno; su naturaleza es orgánica, por lo que poseen una estructura jerárquica flexible que les permite adaptarse con facilidad a los cambios que provienen de los agentes externos, la generalidad de esta teoría conduce a la aparición de modelos más prácticos como la *“teoría de la contingencia”*.

La palabra contingencia es definida por Bueno Campos, como... *“toda variable externa, característica ambiental, factor circundante o fuerza influyente que afecta el diseño efectivo de la organización y a su comportamiento de forma, en principio no controlable directamente”* (Bueno, C.,1996: 168)

Por su parte, Morera Cruz, dice que contingencia... *“es algo incierto y eventual que puede suceder o no, suele representar una proposición cuya verdad o falsedad puede conocerse por la experiencia o por la evidencia y no por la razón”* (Morera, C., 2006: 8). Es por esto, que los teóricos de este enfoque afirman que los modelos organizacionales adecuados surgen al conocerse las características del entorno externo de la organización y no a partir de consideraciones teóricas previas.

Esta perspectiva, se enfoca al estudio de la influencia de las contingencias sobre la estructura organizativa y el comportamiento administrativo; el sociólogo industrial Joan Woodward se convierte en uno de los pioneros de esta teoría, al publicar su obra en 1965 llamada "Organización Industrial: Teoría y práctica", en ella analiza 100 firmas industriales, concluyendo que el ambiente determina la estructura y que éste, afecta su sistema administrativo y funcionamiento (Kan, 2003: 9).

A diferencia del resto de teorías organizacionales, la teoría de la contingencia centra su foco de atención en el ambiente externo de la organización, dando prioridad a lo que ocurre fuera, antes de indagar en los elementos internos de la estructura organizacional. En dicho enfoque la organización busca un equilibrio entre ambos contextos, esperando obtener el mayor beneficio de sus circunstancias ambientales para garantizar su éxito.

Estos factores externos pueden dividirse, según (Hall, 1973), en condiciones generales e influencias específicas. Las primeras constituyen aspectos como las variables tecnológicas, económicas, legales y políticas, mientras que los segundos están compuestos por aspectos que afectan particularmente a dicha organización, tales como otras organizaciones o individuos claves.

Bueno Campos (*op. cit.*) agrega a estos elementos la antigüedad y el tamaño de la organización, la propiedad, la cultura, los cuales contribuyen a que la entidad desarrolle una estructura organizativa efectiva. Tales factores afectan a distintos niveles de la organización:

- ▲ la antigüedad y el tamaño influyen especialmente en la "línea media" y en los "staffs directivos y de apoyo;
- ▲ La propiedad y el entorno tienen especial relevancia en la configuración de la alta dirección y en la estructura de la decisión y por último,
- ▲ la cultura tiene gran impacto en el diseño y resultados de la dirección intermedia, en su relación con la tecno - estructura y los apoyos en el funcionamiento de la base operativa

De lo anterior se entiende que los aspectos externos a la organización actúan como variables independientes sobre los modos de organización interna de la organización, los cuales son variables dependientes de las primeras. Esta relación, sin embargo, no se establece como una de tipo causa-efecto, sino como una toma de decisión de los líderes de la organización sobre la elección de la alternativa más eficaz ante las circunstancias externas.

Analizando a la organización como señala Bueno Campos (*op. cit.*), desde una perspectiva macroorganizativa, es decir, del diseño estructural y microorganizativa desde el comportamiento, los procesos y las funciones, la cultura juega un papel primordial, entendida como... *"los valores, creencias, el estilo de liderazgo, las normas formales e informales, los procedimientos y las características generales de los miembros de la organización"* (Serna, 1996: 105), esta variable condiciona el diseño y los resultados de la institución, comenta Davemport (1997): *la cultura vista desde una perspectiva ecológica establece los procesos de funcionalidad y recoge los estilos de comunicación.*

En síntesis, el enfoque de la contingencia sitúa al sujeto en la organización desde la perspectiva del *"hombre funcional"*. El individuo desempeña un papel dentro de la organización, interrelacionándose con los demás individuos, como un sistema abierto. En sus acciones basadas en roles, mantiene expectativas respecto al rol de los demás y envía a los demás sus expectativas. Esa interacción altera o refuerza el papel. Las organizaciones son sistemas de roles, en las cuales los individuos actúan como transmisores de roles y organizadores.

1.4.5. Escuela del comportamiento.

Entre 1950 y 1960, surge la Escuela del Comportamiento, cuyo centro de análisis es precisamente el comportamiento, estudiado a través de la toma de decisiones. Herbert Simon, su principal exponente, introduce la noción de *“racionalidad limitada”*, argumentado que el sujeto no posee información completa y ante la dificultad que enfrenta al asignar a cada acción un resultado esperado, intercambia la decisión óptima por una decisión satisfactoria.

Simon cuestiona el modelo de elección racional desde diversos frentes. En primer lugar, critica los supuestos que dotan al *“homo economicus”* de un sistema bien organizado y estable de preferencias y una capacidad que le permite calcular los efectos de su elección para todos los cursos de acción posibles y seleccionar la que le permite un resultado óptimo. Simon enfatiza que... *“los límites de la racionalidad son variables. Lo más importante de todo es que la conciencia de esos límites puede, por sí misma, alterarlos”* (1957: 40).

Por ello, plantea al *“hombre administrativo”* como alternativa para estudiar el comportamiento en las organizaciones o en la teoría de la administración... *“es en el ámbito en que el comportamiento humano trata de ser racional, aunque lo consiga solo de una manera limitada, donde hay un lugar para una auténtica teoría de la organización...”* (Simon, 1982: xxii).

La racionalidad limitada se caracteriza por dos conceptos: búsqueda y satisfacción (Simon, 1982: 502). Si el tomador de decisiones no conoce las alternativas de inicio, entonces él debe de buscarlas mediante un proceso de aproximaciones sucesivas hasta encontrar la alternativa más satisfactoria o buena, para la situación dada y el nivel de aspiraciones previamente fijado. Es por eso, que este modelo es más rico que el modelo de elección racional pues, no sólo trata del equilibrio, sino también de la manera de alcanzarlo (Simon, 1982: 135).

Esta escuela pretende superar la doctrina de la racionalidad absoluta (*one best way*), pero conserva intacto lo esencial de sus premisas básicas (Aktouf, 1998):

- a. la decisión como elemento fundamental;
- b. la concepción de toda acción como combinación de medios – fines y
- c. la preeminencia de la racionalidad, así sea limitada.

De acuerdo con lo anterior, la mayor parte del comportamiento en las organizaciones está gobernada por la toma de decisiones programadas. El modelo de decisiones programadas y no programadas de March y Simon (1961) corresponde en términos generales al denominado proceso organizacional planteado por Allison (1969).

Señala además, que la relación medios/fines llega a ser poco integrada, conflictiva y hasta contradictoria y que generalmente los fines no son claros ni estructurados en órdenes jerárquicos precisos, e incluso, que existen fines que se convierten en medios para otros nuevos fines, despojando así a los medios su neutralidad valorativa. Este planteamiento propició una serie de análisis que se enfocaron a dos corrientes distintas: la de las *anarquías organizadas* y la del *análisis estratégico* (Montaño, L., 2001).

En la década de los setentas, los trabajos de análisis sobre las *anarquías organizadas* son realizados principalmente por Kart Weick, James March y Johan Olsen y se aproximan al individuo a través de la satisfacción. Desde esta perspectiva, cuestionan el rigor de la vinculación entre medios y fines, cambiando un poco la noción de racionalidad al introducir el concepto de “*ambigüedad*” en los objetivos y en los medios en relación, con los flujos de participación de los tomadores de decisión. Otorgan una gran importancia a la negociación entre los miembros de las coaliciones políticas, en tanto que estos permanecen unidos trabajando por un objetivo común si la retribución recibida es igual o mayor al esfuerzo realizado (Montaño, L., 2001).

En cuanto al *análisis estratégico*, Michael Crozier y Erhard Friedberg son los más representativos. Estos teóricos, sin dejar de excluir toda forma de irracionalidad, intercambian la noción de *racionalidad* por la de *estrategia* al reconocer que el comportamiento de los actores es activo, pero al mismo tiempo limitado al no poseer objetivos claros y proyectos coherentes, y que más obedece a un sentido con arreglo a oportunidades y a comportamiento de terceros, no a fines.

Su base para el análisis organizacional es el poder. Consideran que las fuentes de las cuales los actores obtienen su poder son el conocimiento especializado, las relaciones privilegiadas con el entorno, el control de la información, y el acceso al uso de las reglas de la organización (Crozier y Friedberg, 1977: 72-74).

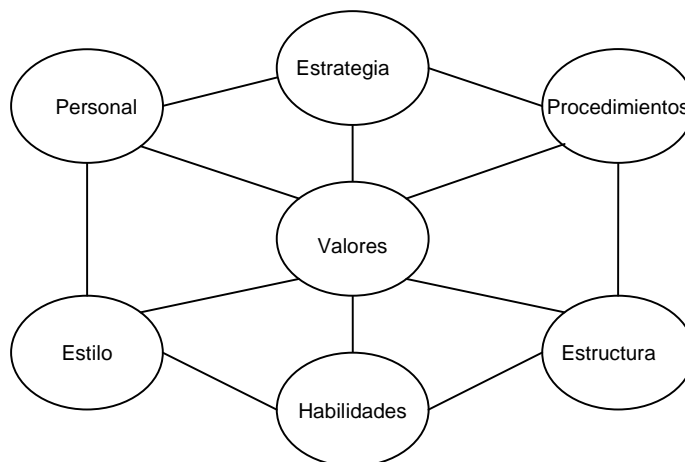
En resumen, como señala Omar Aktouf (1998), ésta corriente de pensamiento tiene subsumidas las premisas básicas de la racionalidad instrumental (Max Weber), pues recurre a la toma de decisiones para el análisis de la organización, considera a toda acción como el resultado de la combinación medios – fines y supone al sujeto en la organización, con un sentido prioritariamente racional: “*hombre administrativo*”.

1.4.6. Nuevas relaciones humanas

Este movimiento renovó el estudio del comportamiento humano en el trabajo, aunque desde una base muy distinta a la que utilizaron en los años treinta las relaciones humanas (Leavitt 1996; Porter 1966; Porter y Bigley 1941, 1982). Con este enfoque, tanto las teorías clásicas de la administración como la de las relaciones humanas son criticadas por simplificar el complejo y abarcador fenómeno de la motivación para el trabajo (López, 2005).

Sustentada en la psicología social norteamericana y bajo la marcada influencia de la teoría de la motivación de Maslow (1943), se reformula el problema del comportamiento humano en el trabajo, analizando ahora los factores psicológicos asociados al comportamiento individual, a partir de la observación del conflicto entre la satisfacción de los individuos y la estructura de la organización (Argyris 1957). Su solución se establece esencialmente en la exigencia de modificar dichas estructuras, con la finalidad de eliminar su excesiva rigidez y posibilitar así, una mayor participación que se traduzca en el crecimiento psicológico de las personas (Bennis 1966). Desde esta perspectiva, Porter, M. (1996), desarrolla el método de “la cadena de valor” y Peters y Waterman (1982), el de las “7 S’s” (fig # 8) para explicar a la organización.

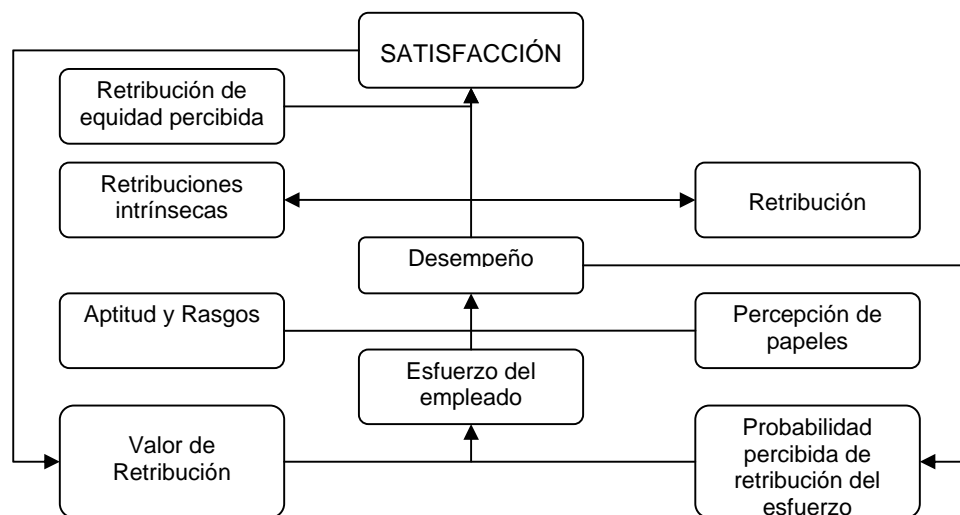
Figura # 8
Modelo de las “7 S’s”



Fuente: “En búsqueda de la excelencia”. T. Peters y R. Waterman (1982).

En el modelo de las 7 S's, los valores, son un componente muy importante de la cultura organizacional y pueden ser un apoyo al desarrollo e implantación de la estrategia de la empresa o una barrera invisible. Asimismo, uno de los factores que influye en el comportamiento de los miembros de la organización es la motivación. Existen diversas teorías que explican la motivación del personal en una organización, una de ellas es la desarrollada por Porter – Lawler (1968), conocida como el modelo de las expectativas. Fig # 9

Fig. # 9 Modelo de las Expectativas.



Fuente: Don Hellriegel, John Slocum, 1998

La noción del *“hombre complejo”*, aparece en escena vinculada al desempeño. Además de la racionalidad y del factor económico, se considera la importancia de los factores psicológicos y motivacionales. Los valores y el aspecto volitivo juegan un papel primordial en la explicación del comportamiento hacia el trabajo.

1.5. El nuevo institucionalismo

El nuevo institucionalismo es un enfoque anglosajón que surge en 1977, a partir de la escuela del comportamiento, y agrupa diversas disciplinas como la ciencia política, la sociología y la economía. Su antecedente es la teoría institucionalista que tiene su origen en los años 50 –que emergió como una respuesta al enfoque racional–, según la cual las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian unas de otras y estas características son el factor más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. Con un énfasis práctico, está basada en la teoría de la acción de Talcott Parsons, donde se destaca la dimensión cognoscitiva y se concentra en los procesos y esquemas preconcientes a medida que forman parte de la conducta rutinaria (DiMaggio y Powell, 2001a).

El nuevo institucionalismo sociológico, que es el que más se acerca al estudio de las organizaciones, considera a las instituciones como creación humana. Tiene sus raíces en el denominado “Viejo institucionalismo”, de Philip Selznick, quien utiliza un enfoque institucional en sus trabajos para explicar a las organizaciones, considerando que éstas tienen vida propia y pueden visualizar a la estructura como un organismo adaptable, formado de acuerdo a la voluntad de los participantes y a la influencia del medio ambiente.

El nuevo y el viejo institucionalismo son divergentes, pero ambos comparten su escepticismo con respecto a los modelos de organización basados en el acto racional y consideran a la institucionalización como un acto dependiente del Estado. Esta dependencia hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar sus opciones a seguir. Asimismo, enfatiza la relación entre la organización y el ambiente, así como la importancia de la cultura en la realidad organizacional (DiMaggio y Powell, 2001a).

Esta teoría tiene una gran capacidad para explicar y acercar a las organizaciones con la realidad. Se ubica y apoya en diversos paradigmas pues, como señala Jepperson (2001):

“... el institucionalismo tiende a ser tanto fenomenológico como estructuralista”. La construcción social de la realidad de Peter Berger y Thomas Luckman es una línea de pensamiento fenomenológico ampliamente utilizada por los neoinstitucionalistas. Otros autores enriquecen el nuevo institucionalismo engranándolo con otras teorías. Oliver (1991), por ejemplo, se apoya en la teoría de la dependencia de recursos para proponer una tipología de las respuestas que dan las organizaciones a los procesos institucionales; Zucker (2001) hace un análisis de la persistencia cultural desde un punto de vista etnometodológico; por su parte, Scott y Meyer (2001) analizan a las organizaciones sociales con un enfoque de población-organización; Singh, Tucker y Meinhard (2001), basados en teorías ecológicas como la poblacional, investigan los cambios en poblaciones de las organizaciones de servicio social voluntario; y finalmente Orrú, Biggart y Hamilton (2001) adoptan planteamientos de dependencia de recursos y de ecología poblacional en sus investigaciones.

Por tanto, el desarrollo del enfoque neoinstitucionalista como una aproximación válida para el análisis de las organizaciones, ha proliferado en investigaciones empíricas. A su vez, éstas se fundamentan en otras argumentaciones teóricas que ofrecen un marco conceptual eficaz y aplicable a diversos niveles de investigación, favoreciendo así la explicación de fenómenos como el cambio organizacional.

I.5.1 La institucionalización y las instituciones

Se utilizan los términos *institucionalización* e *instituciones* para referirse a la organización que secretaria de planeación y finanzas, en el que es posible encontrarse con reglas¹² autoritarias o con una forma de organización obligatoria. Algunos autores recurren al término *institución* sólo para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes; otros lo identifican con sus efectos ambientales o bien, como equivalente de influencias culturales o históricas. La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Por lo tanto se puede decir que una institución (Jepperson, 2001: 195) “es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiteradamente activados, socialmente construidos – es decir, por algún conjunto de recompensas sanciones-, decimos que un patrón está institucionalizado”, dicho de otra forma, “las instituciones son esos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, deben su supervivencia a los procesos sociales que se activan relativamente por sí mismos”. Por otra parte se plantea que la institucionalización es “un proceso limitador que obliga a las unidades de una población a parecerse a otras que se enfrentan a las mismas limitaciones” (Powell, 2001: 251). Para DiMaggio y Powell (2001) la reproducción institucional está asociada con las demandas de poderosos actores centrales, como el Estado, las profesiones u otros agentes dominantes dentro de las áreas organizacionales.

Las instituciones (North,1990: 3, en Romero, 2001: 8) “son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico”.

¹² Para March y Olsen (1997: 68) las “reglas” son las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, son las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas.

El término *institución* para Hatch (1986: 75), se refiere a “una agrupación social legitimada”; bien puede tratarse de una familia, un juego o una ceremonia. Para Friedland y Alford (2001: 307), las instituciones “son patrones supraorganizacionales de la actividad humana por los cuales los individuos y las organizaciones producen y reproducen su subsistencia material y organizan el tiempo y el espacio”. Jepperson (2001) señala que es arbitrario identificar la institucionalización con la organización formal, y que para comprender la institucionalización es más adecuado entender lo que no está institucionalizado.

La institucionalización es una propiedad de orden, por tanto, lo no institucionalizado tendrá que ser la ausencia de orden o también la ausencia de procesos reproductores, ya que la institucionalización y la acción son dos formas diferentes de reproducción. Un patrón social se reproduce por medio de la acción de las personas que, en forma reiterativa, (re)mobilizan y (re)intervienen en el proceso histórico para asegurar su persistencia. La acción es una forma de reproducción, aunque más débil que la institucionalización, porque se enfrenta a todos los problemas “lógicos de la acción colectiva”. Los neoinstitucionalistas comparten una distinción básica entre instituciones y organizaciones, en la que North hace una analogía:

“... una distinción fundamental... es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que un juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de la combinación de aptitudes, estrategia y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias” (North, 1990, citado por Romero, 2001: 21).

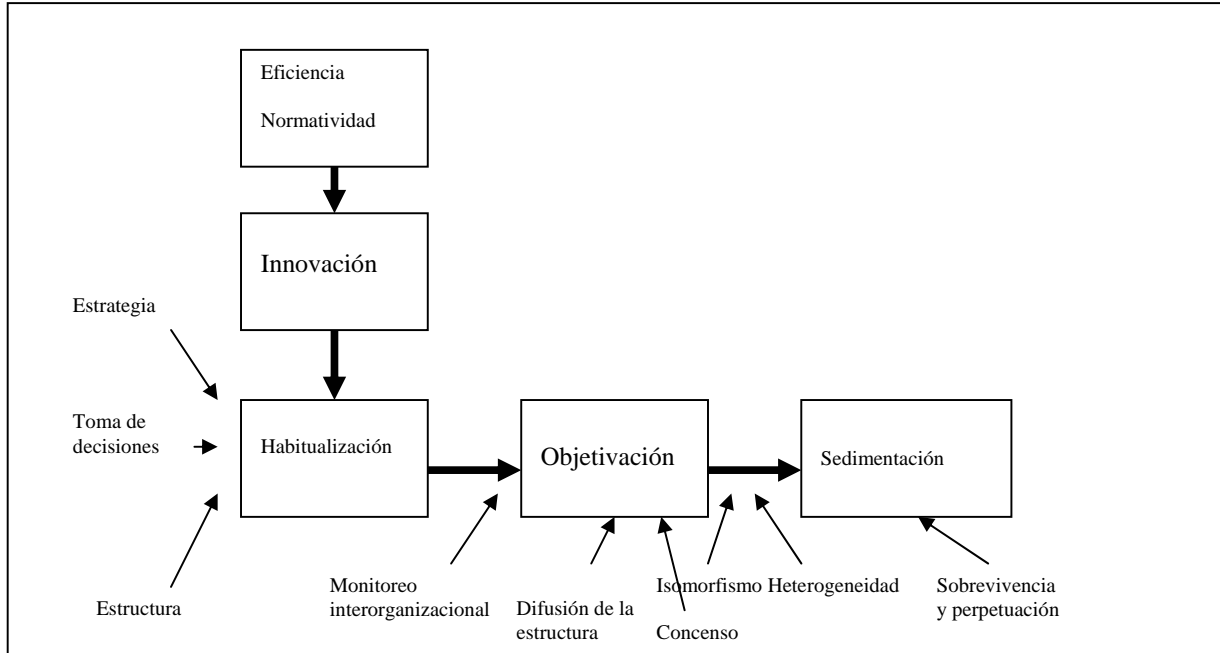
Tolbert y Zucker (1996: 180 y 182) retoman a Luckmann (1967) para referirse a la institucionalización como “un proceso central en la creación y perpetuación de grupos sociales”. Para estas autoras el proceso de institucionalización (Figura 10) se genera a través de cuatro fases:

- a) La innovación, que se refiere a la introducción de nuevos elementos a la organización, como puede ser, la legislación o nuevas tecnologías, entre otras.
- b) La habitualización, que remite al comportamiento que desarrollan y adoptan empíricamente los actores o el conjunto de actores conforme resuelven problemas recurrentes. En un contexto organizacional, el proceso de habitualización involucra la generación de nuevos arreglos estructurales como respuesta a problemas organizacionales específicos. La formalización de éstos se da a partir de las políticas o procedimientos para esa organización o para organizaciones con problemas similares. Este proceso puede ser catalogado como la preinstitucionalización cuando resulta en estructuras.
- c) La objetivación, que acompaña la difusión de la estructura, concierne a los valores de ésta e involucra el desarrollo de algún grado de consenso social entre los que toman decisiones en la organización para adoptarla.
- d) La sedimentación, que involucra una completa institucionalización. Descansa fundamentalmente en la continuidad histórica de la estructura y principalmente en la supervivencia a través de generaciones de los miembros de esa organización. Se caracteriza por la estructura y asegura su permanencia por largos periodos a través de la teorización y apropiación por parte de los actores.

Se considera que la institucionalización puede quedarse incompleta cuando la presión externa sea parcial, inconsistente o de poca duración. En estos casos las organizaciones la adoptarán siempre y cuando convenga a sus intereses. Como resultado, las prácticas quedarán institucionalizadas débilmente, por lo tanto, se podrán introducir políticas, pero no reproducirse; o bien, se podrán mantener firmes durante un corto periodo, para decaer rápidamente cuando su fuente de apoyo pierda fuerza (Powell, 2001).

Fig. # 10

Componentes del proceso de institucionalización



Fuente: Tolbert y Zucker, (1996:182)

Galaskiewicz (2001) se pregunta: ¿Cómo se construyen las instituciones? Para dar respuesta a tal cuestionamiento realiza una investigación empírica a partir de los programas, sistemas o reglas que imponen los líderes internos, quienes persiguen metas colectivas pero actúan bajo una racionalidad limitada. Reflexiona sobre la manera en que llegan a surgir algunos programas o sistemas de reglas internos que no son impuestos por autoridades externas ni tomados de la cultura, sino que son contruidos o creados por los participantes en el sistema.

Para Janowitz (1978, en Galaskiewics 2001:363), hablar de la construcción de las instituciones es referirse a “aquellos esfuerzos conscientes por dirigir el cambio social y por buscar controles sociales más efectivos fundamentados en la racionalidad”. Por lo tanto, asegura que los actores participan voluntariamente en la creación de estos nuevos sistemas en la vida de la organización.

Los estudiosos de la construcción de instituciones se concentran en los roles que asumen los diferentes actores: ya sea que muestren conformidad, acepten mitos¹³ o hagan racionalizaciones para asegurar la legitimidad de los nuevos arreglos y los métodos por los cuales se reproduce el sistema. Los diferentes autores hacen aportaciones respecto a los términos *instituciones* e *institucionalización* desde la perspectiva de una misma línea de pensamiento neoinstitucionalista (Cuadro 2). De tal forma, las definiciones propuestas son útiles en el desarrollo de esta investigación.

Cuadro # 2
Las instituciones y la institucionalización

Institución	Institucionalización
“Es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular” (Jepperson, 2001: 195).	“Es un proceso central en la creación y perpetuación de grupos sociales”)Luckmann, 1967 en Zucker, 1996:180)
“Las instituciones son esos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, deben su supervivencia a procesos sociales que se activan relativamente por sí mismos” (Jepperson, 2001:195)	Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de ese patrón de reproducción particular en forma regulada, pro medio de controles reiteradamente activados, socialmente contruidos –es decir, por algún conjunto de recompensas sanciones-, decimos que un patrón está institucionalizado. (Jepperson, 2001:195)
“Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los (seres) humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico” (North, 1990:3, Romero, 2001:8)	“Es un acto dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opciones que pueden seguir, enfatizan la relación entre la organización y el ambiente, así como la importancia de la cultura en la realidad organizacional” (DiMaggio y powell, 2001 ^a)
“Se utilizará en el sentido de una agrupación social legitimada. La institución de que se trate en cada caso bien puede ser una familia, un juego o una ceremonia” (Hatch, 1986: 1975)	“Es un proceso limitador que obliga a las unidades de una población a parecerse a otras que se enfrentan a las mismas limitaciones” (Powell,2001:251)
“Son patrones supraorganizacionales de la actividad humana por los cuales los individuos y las organizaciones producen y reproducen su subsistencia material y organizan el tiempo y el espacio. También son sistemas simbólicos, maneras de ordenar la realidad y, por tanto, dan significado a la experiencia de tiempo y espacio” (Friedland y Alford, 2001:307)	

¹³ Para los fines de este estudio se construye la definición de mitos racionales con base en las argumentaciones teóricas de Meyer y Rowan (2001). Mitos racionales: Son elementos creados por la organización o tomados del medio ambiente, considerados como correctos, adecuados, racionales y necesarios. Son incorporados a la organización para evitar ilegitimidad y asegurar la supervivencia, manteniendo la apariencia de que verdaderamente funcionan, independientemente de su eficacia. (Meyer y Rowan, 2001).

I.5.2 El cambio institucional

Las presiones y metas ambientales son un elemento potencial para el cambio organizacional. De acuerdo con Hage (1980, en Hall, 1996) se entiende como “la modificación y transformación de la forma, de modo que sobreviva mejor al ambiente”. Hall (1996) menciona que las organizaciones son participantes activos en la sociedad, de esta forma, éstas pueden guiar o impedir el cambio social en cierta manera. Las presiones ambientales en el sector de ACP se materializan a partir de la publicación de la nueva legislación financiera, que regula también al llamado ‘sector no bancario’ y da plena libertad de acción a entidades del sistema financiero para que actúen en favor de la institucionalización del sector.

Puede considerarse que la burocratización y otras formas de cambio institucional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. En el nuevo institucionalismo el cambio sugiere modificar el ambiente. Cuando las organizaciones poderosas lo hacen, éstas obligan a toda su red de relaciones a adaptarse a sus estructuras, para después institucionalizar como reglas sus objetivos y procedimientos. Desde esta perspectiva los cambios se demoran y esta situación da la falsa impresión de una estabilidad o de una evolución lenta, a razón de la incertidumbre que rodea a las instituciones. De acuerdo con North, el cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico. DiMaggio y Powell (2001: 107) señalan qué debe entenderse por cambio organizacional: “Es el cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programas o misión”.

Por su parte, March y Olsen (1997) apoyan la idea del cambio institucional como resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Señalan que las diferencias entre las exigencias del ambiente y la realidad de la organización impulsan ese cambio. Pero argumentan que el ritmo de las transformaciones externas es mucho más acelerado que las modificaciones en las rutinas al interior de la empresa, ocasionando tensión que obliga a ésta a un continuo proceso de adaptación. No

obstante, con el tiempo las rutinas se transforman en la “manera de hacer las cosas”, lo que explica que la adaptación institucional sea un proceso lento y complejo y que no obedezca a la simple adecuación de los recursos organizacionales. Además, no sólo hay que transformar la rutina en cuestión, sino que también deben cambiarse normas y tradiciones existentes en torno a esta.

Para Friedland y Alford (2001: 307), el éxito de cualquier tentativa de cambio institucional no depende sólo de los recursos que controlen quienes la proponen, sino de la naturaleza del poder y de las reglas específicas por las que se producen, asignan y controlan esos recursos. La naturaleza institucional del poder proporciona oportunidades no sólo para la reproducción, sino también para la transformación. Powell (2001) señala atinadamente que no todas las formas de cambio social pueden ser explicadas desde una visión neoinstitucional, ya que muchas clases de cambio son físicas, ecológicas o políticas. Sugiere además que la mayoría de las innovaciones organizacionales surgen fuera de los conductos de la institución, y a este respecto señala:

“... Nuestro punto de vista sugiere que el cambio no es frecuente ni rutinario, porque es costoso y difícil. Cuando el cambio ocurre probablemente es episódico, marcado por breves periodos de crisis o intervención decisiva y seguido por periodos más largos de estabilidad o desarrollo dependiente de la trayectoria. Por ejemplo, los periodos en que desaparece la reglamentación, probablemente serán seguidos por una época de consolidación. Los cambios importantes surgen a menudo cuando se hacen flexibles los marcos legales u otros que mantienen las reglas. Pero una vez que se ha restablecido un orden institucional, tienden a reorganizarse y se protege de influencias exteriores. Esto, a su vez, puede dar lugar a disposiciones institucionales muy rígidas, las cuales podrían desarrollar contradicciones internas y hacerse nuevamente vulnerables al desafío” (Powell, 2001: 255).

Jepperson (2001: 206) distingue cuatro tipos o procesos de cambio institucional: la formación institucional, el desarrollo institucional, la desinstitucionalización y la reinstitucionalización. La formación institucional es una salida a la entropía social, a patrones de comportamiento no reproductores, o a patrones reproductores basados en la “acción”. El desarrollo institucional representa la continuidad, más que una salida; un

cambio dentro de una forma institucional. La desinstitucionalización pretende dejar la institucionalización para dirigirse a la reproducción por medio de la acción recurrente, o de patrones no reproductores, o de entropía social. La reinstitucionalización representa la salida de una forma institucional para dejar entrar otra con diferentes principios o reglas.

Existen otros motivos por los que las instituciones pueden verse forzadas a cambiar; ya sea por contradicciones con sus ambientes, con otras instituciones o con el comportamiento social elemental. En resumen, las organizaciones están sujetas a cambios que no son lineales, sino que se pueden tener un detonador cultural, social, legal, entre otros.

Capítulo II

El Proceso decisorio

2.- La toma de decisiones y la estructura organizacional en ambientes Institucionalizados

Las diversas alternativas que puede ejercer la dirección de una organización están vinculadas a la selección e implementación de estrategias para optimizar los resultados. En este ejercicio, la incertidumbre siempre estará presente y, en consecuencia, la racionalidad tomará un papel secundario. La toma de decisiones se realiza en la cima de la estructura. Como resultado de ella, los cambios en la estructura misma y en el perfil de los directivos se ven como mitos que se incorporan a la organización y que a la larga tenderán a institucionalizarse.

2.1. La toma de decisiones

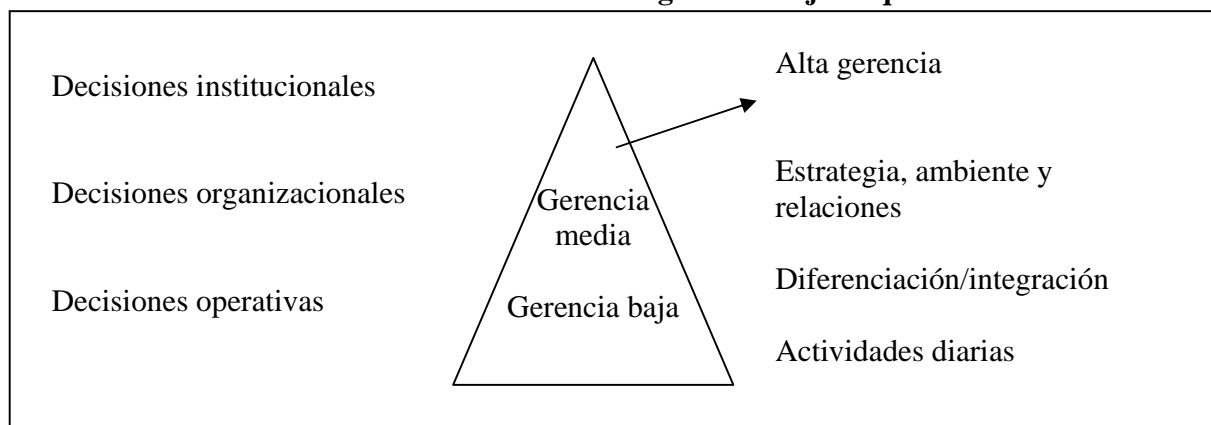
McDonald (1978: 59) define una decisión como “una selección de medios alternativos para perseguir un objetivo”. Robbins (1999: 103) señala que las decisiones son “las opciones tomadas entre dos o más alternativas con el fin de maximizar algún resultado en una organización donde todos participan”. La toma de decisiones para la resolución de problemas la definió Walter F. Gast (en McDonald, 1978: 127) “como el proceso de resolución de incertidumbres administrativas, mediante la selección de la mejor alternativa o el mejor medio disponible para alcanzar una finalidad o un objetivo dado, por el directivo, la empresa, el departamento, el empleo, la tarea, etcétera”. Las decisiones pueden ser importantes o triviales. Aquí se hará énfasis en el proceso de toma de decisiones que se realiza en la cima de la organización, donde evidentemente el poder es un componente fundamental. Para identificar las decisiones que se toman a ese nivel se les denominará decisiones estratégicas (Hickson, 1987 en Hall, 1996), porque implican un alto grado de riesgo.

Entre más importantes sean las decisiones estratégicas, mayores serán los niveles de incertidumbre. Cualquier análisis de la toma de decisiones involucra el concepto de *racionalidad*. En términos reales, es una cantidad muy pequeña de racionalidad la que se utiliza para la toma de decisiones. La toma racional de decisiones se refiere “al modelo que describe cómo los individuos deberían comportarse a fin de maximizar algún resultado” (Robbins, 1999: 104).

En la organización jerárquica, cuando los teóricos hablan de la toma de decisiones se refieren al proceso que ocurre en todos los niveles y unidades de la organización (Figura 11). La alta gerencia se enfoca a la toma de decisiones estratégicas, la gerencia media se centra en la coordinación y arreglos internos de la estructura, y el nivel bajo es responsable de lo que ocurre día a día dentro de las unidades asignadas (Hatch, 1997).

Figura # 11

Toma de decisiones en la organización jerárquica



Fuente: Adaptado de Hatch (1997: 271)

McDonald señala, con relación a la toma de decisiones, que:

“Por su profesión, el dirigente administrativo es un tomador de decisiones. Su adversario es la incertidumbre y el vencerla es su misión. Tanto si el resultado es una consecuencia de la casualidad como lo es de la prudencia, el momento de la decisión, sin duda, es el acontecimiento más creativo y crítico en la vida de un ejecutivo”, McDonald (1978: 57).

El origen de la teoría de toma de decisiones se atribuye a March y Simon, publicada en el libro *Organizations*, en 1958. La aportación de Simon (1982) al proceso es el denominado “modelo de racionalidad limitada”, donde establece que la organización es el único medio por el cual se puede asegurar el cumplimiento de los objetivos de los participantes y por eso ellos asumen como propio el objetivo organizacional. Para Simon, el proceso decisorio en una organización está guiado por la racionalidad limitada que caracteriza a todo el comportamiento humano, que se acompaña de incertidumbre sobre la obtención de resultados satisfactorios. El modelo parte de la idea de que las personas encargadas de tomar las decisiones, al hacerlo, no tratan de optimizar los recursos organizacionales, sino sólo de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables.

March y Olsen (1997) señalan que los actores obedecen las normas institucionales, entre otras razones, porque hacerlo resulta eficaz para reducir la incertidumbre y simplificar la toma de decisiones. Ellos proponen el modelo racional de toma de decisiones, mismo que supone que el sujeto conoce sus preferencias y las considera estables. Dicho modelo se estructura en tres fases:

- a) El sujeto examina todos los posibles cursos de acción.
- b) Construye todos los futuros escenarios a los que lo llevaría cada alternativa examinada.
- c) Compara estos escenarios futuros y selecciona aquel que maximice su función de utilidad.

El modelo de racionalidad limitada, al dejar de lado el propósito de encontrar la alternativa óptima, no necesita examinar exhaustivamente todo el abanico de opciones. Por eso, no contempla información completa, aunque asume que las preferencias son estables y que el sujeto que decide las conoce de antemano. El proceso que se da es el siguiente:

- a) El sujeto decisor establece cuál es el nivel mínimo de resultados favorables que está dispuesto a aceptar.
- b) Examina un número relativamente pequeño de cursos de acción.

- c) Construye los escenarios futuros a los que lo llevan las alternativas estudiadas.
- d) Cuando encuentra un escenario en el que sus necesidades serán “satisfechas”, el sujeto detiene la búsqueda y selecciona la alternativa.

Entre las aportaciones más importantes de este modelo está el reconocer que las organizaciones operan con escasos recursos al tomar una decisión: el tiempo, la información y la capacidad para procesarla son limitados, por lo tanto las organizaciones tienen una capacidad finita de atención organizacional. Esta se refiere a la habilidad que tienen los grupos de poder para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales.

Años más tarde March y Olsen (1997) radicalizan aún más el concepto de racionalidad, señalando la necesidad de limitar el alcance del concepto pues aseguran que deforma la comprensión de los procesos de toma de decisiones. Su argumento principal es que lo que señala el modelo sobre preferencias no es compatible con la evidencia del comportamiento organizacional; la experiencia empírica muestra que las preferencias cambian continuamente, son ambiguas y pueden ser inconsistentes.

Cohen, March y Olsen (1988) propusieron un modelo alternativo al de racionalidad limitada para hacer una descripción del proceso de toma de decisiones. Propusieron el *Garbage can model* o modelode botes de basura, que incluye el elemento de temporalidad.

Ellos identifican ocho propiedades principales en el proceso decisorio:

1. La resolución de problemas obedece a un “estilo” para tomar decisiones que no es el estilo más común.
2. El proceso es bastante minucioso y generalmente muy sensible a las variaciones.
3. La presentación típica del modelo marca la tendencia de los hacedores de las decisiones a tratar, entre ellos, los problemas a través de elecciones.

4. Hay interconexiones importantes entre los tres aspectos clave de la eficiencia de los procesos de decisión: El primero se refiere a la cantidad de tiempo que los problemas no resueltos permanecen activamente atados a situaciones de decisión. El problema de la actividad es una medida áspera que afecta el potencial de las decisiones conflictivas en la organización. El segundo aspecto es el problema latente, es decir, la cantidad de tiempo que los problemas llevan activos, sin estar ligados a las decisiones. El tercero es el tiempo de decisión; la persistencia de elecciones.
5. El proceso es frecuentemente interactivo, aunque algunos fenómenos asociados con el modelo de “botes de basura” son regulares y fluyen a través de casi todos y cada uno de los casos.
6. Los problemas importantes o los que aparecen primero son la prioridad a resolver.
7. Las elecciones sirven menos para resolver problemas importantes que para tomar decisiones menores. La toma de decisiones relevantes se hace al vuelo; las decisiones que no son importantes se toman por resolución. Estas diferencias se observan bajo la secuencia de decisiones centrales, pero es más evidente cuando las decisiones importantes aparecen relativamente temprano.
8. Las decisiones de importancia intermedia siempre se toman.

“Lo que este modelo aporta es el concepto de temporalidad y destaca que las soluciones no son diseñadas para resolver problemas particulares, sino por el contrario, toda organización tiene disponible permanentemente un abanico de soluciones que “flota” en sus instancias decisorias. De tal manera que algunos problemas son resueltos, otros sólo parcialmente y otros no, por lo que vuelven a un tiempo de espera hasta que se encuentra la solución más adecuada” (March y Olsen, 1997).

Cohen, March y Olsen (1988) ven a las organizaciones como *anarquías organizadas* caracterizadas por: a) definir preferencias problemáticas, donde la organización descubre prioridades a través de acciones más que sobre el análisis de esas preferencias; esto dificulta que la toma de decisiones satisfaga el estándar de consistencia requerido por una teoría de elección; b) tener tecnología confusa, donde sus propios procesos no son entendidos por sus miembros; y c) tener una participación fluida, es decir, hay falta de homogeneidad en la dedicación de los participantes, que

conduce a que la elección en la toma de decisiones cambie de manera caprichosa. Para algunos propósitos, estas organizaciones pueden observarse como el tipo de las que, de todos los problemas, hacen elecciones sobre los cuales toman decisiones enfocadas a sacar el trabajo adelante. Los tres modelos se presentan como sigue (Cuadro 3):

Cuadro # 3
Tres modelos de toma de decisiones

Modelo racional (March y Olsen, 1997)	Modelo de racionalidad limitada (Simon 1982)	Modelo de botes de basura (Cohen, march y Olsen, 1988)
Supone que el sujeto conoce sus preferencias y que estas son estables	Al dejar de lado el propósito de encontrar alternativa óptima, no tiene necesidad de examinar exhaustivamente todo	Su aportación es la temporalidad, enfatizando que las soluciones no son diseñadas para resolver un problema particular, sino por el contrario, toda organización tiene permanente disponible un abanico de soluciones que flotan en sus instancias decisorias.
<p>Fases:</p> <p>a)El sujeto examina todos los posibles cursos de acción.</p> <p>b)El sujeto construye todos los futuros escenarios a los que lo llevaría cada alternativa examinada.</p> <p>c)El sujeto compara estos escenarios futuros y selecciona aquel que maximice su función de utilidad.</p>	<p>El abanico de operaciones posibles. El modelo no contempla información completa, aunque asume que las preferencias son estables y que el sujeto decisor las conoce.</p> <p>Fases:</p> <p>a)El sujeto decisor establece cuál es el nivel mínimo de resultados favorables que está dispuesto a aceptar</p> <p>b)Examina un número relativamente pequeño de cursos de acción.</p> <p>c)Construye los escenarios futuros a los que lo llevan las alternativas estudiadas.</p> <p>d)Cuando el sujeto encuentra un escenario futuro en el que sus necesidades son "satisfechas", detiene la búsqueda y selecciona la alternativa.</p>	<p>De tal manera que algunos problemas son resueltos, otros sólo parcialmente y otros no, por lo que vuelven a un período de espera hasta que se encuentra la solución más adecuada. Propiedades:</p> <p>a)La resolución de problemas tiene un estilo de tomar decisiones que no es el estilo más común.</p> <p>b)El proceso es bastante minucioso y generalmente muy sensible a las variaciones.</p> <p>c)La presentación típica del modelo marca la tendencia de los hacedores de las decisiones a tratar, entre ellos, los problemas a través de elecciones.</p> <p>d) Hay interconexiones entre tres aspectos clave de la eficiencia en los procesos de decisión. El primero es el problema de actividad. La cantidad de tiempo que los problemas no resueltos están activamente atados a situaciones de decisión. El segundo es el problema latente, la cantidad de tiempo que los problemas llevan activos pero que no están ligados a las decisiones.</p> <p>e)El proceso es interactivo. Aunque algunos fenómenos asociados con este modelo son regulares y fluyen a través de casi todos y cada uno de los casos.</p> <p>f)Los problemas importantes o los que aparecen primero son prioridad a resolver.</p> <p>g)Las elecciones sirven menos para resolver problemas importantes que para tomar decisiones menores. La toma de decisiones relevantes se hace al vuelo; las que no son importantes se toman por resolución.</p> <p>h) Las decisiones de importancia intermedia siempre se toman</p>

March y Olsen (1997) argumentan que el comportamiento de los individuos se explica más fácilmente con base en los roles asignados dentro de la organización y en las reglas institucionales que los norman, presuponiendo que los individuos son agentes racionales que buscan maximizar sus propios intereses. A partir de esta idea, elaboran el modelo de toma de decisiones de “la lógica de lo apropiado”, que se sustenta en el entramado de normas y tradiciones institucionales, para explicar el comportamiento organizacional. Presume que los actores deciden no con la expectativa de maximizar sus preferencias, sino con la idea de ser congruentes con las responsabilidades que tienen asignadas. La lógica de lo apropiado implica que el individuo que se enfrenta a una decisión haga un doble ejercicio: Primero, debe identificar quién es él dentro de la organización, o sea, cuál es su rol; y segundo, debe decidir qué acciones son apropiadas para su rol en una circunstancia dada, de acuerdo con las normas de la institución. Cabe señalar que los individuos obedecen las normas institucionales por las mismas razones que siguen las rutinas: porque han aprendido a hacerlo mediante un proceso de socialización, y fundamentalmente, porque hacerlo es una estrategia de simplificación de la realidad que les permite tomar decisiones de manera más sencilla, sin hacer un cálculo racional. El modelo racional es irreal; en situaciones de incertidumbre, los individuos no intentan maximizar nada porque no cuentan con el tiempo ni los recursos para hacerlo, y probablemente tampoco están seguros de cuáles serán sus preferencias en el futuro. Esto los orilla a comportarse de acuerdo a las convenciones organizacionales, porque al hacerlo pueden predecir el resultado de sus acciones y las respuestas de otros actores; e independientemente del resultado que dieron sus decisiones, también pueden argumentar que ellos actuaron de acuerdo al código de la institución.

2.2. La estrategia organizacional

El término estrategia viene del griego *strategos* que significa “un general”, que a su vez proviene de las raíces que dan origen a “ejercito” y “acaudillar”. Chandler definió la estrategia como “el elemento que determina las metas básicas de una empresa a largo plazo, así como la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para alcanzar esas metas”. Quinn (1998: 7) la define como “el patrón que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar”.

Los administradores juegan un papel importante en la toma de decisiones, en su carácter de autoridades formales. Sólo ellos poseen información completa y actual, necesaria para elaborar el conjunto de decisiones que determinarán la estrategia de la organización. Sobre la planeación estratégica, Barba (1993:72) señala que ésta se vislumbra como un instrumento eficaz de poder ante su medio ambiente, pero también puede conducir a resultados irracionales que a largo plazo se reviertan en conflictos, dando origen al desorden.

Por otra parte, el papel que juega la estrategia en la toma de decisiones es fundamental, en virtud de que el proceso decisorio contempla tintes políticos, pues considera que la decisión tomada es el resultado de una negociación satisfactoria a los intereses de la organización.

Crozier y Friedberg (1987) sugieren que los modelos estratégicos basados en la libertad de los actores, suelen fracasar porque se desconoce la contingencia de sus comportamientos y porque se les atribuye una racionalidad ilimitada. En un marco de racionalidad limitada, para resolver un problema se decide en forma secuencial, eligiendo la primera solución.

Estos planteamientos ayudan a entender el concepto de estrategia, a través de las siguientes observaciones:

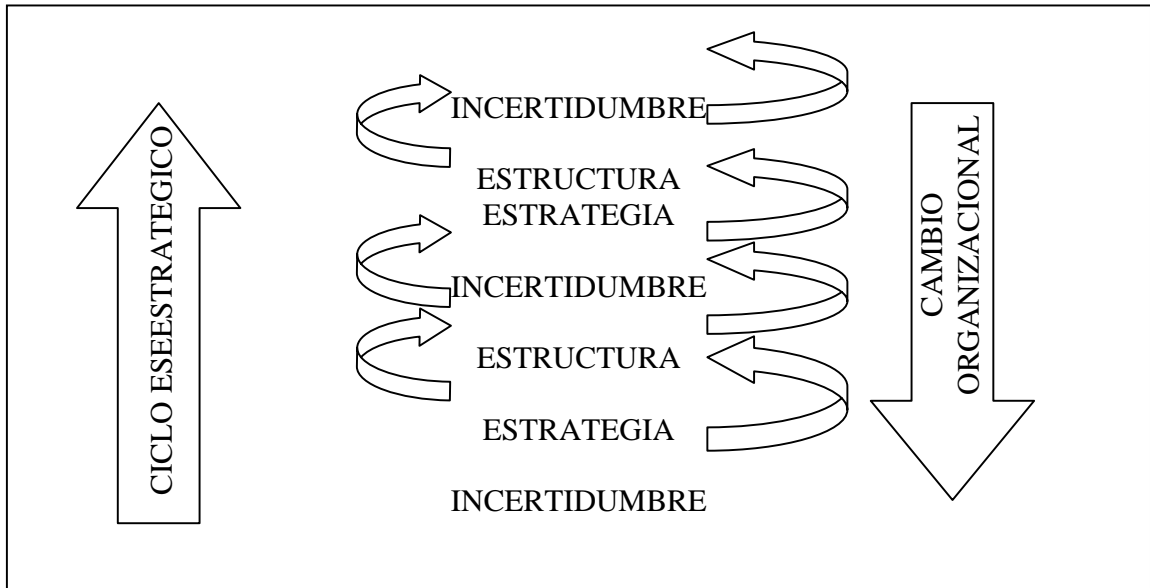
1. El actor rara vez tiene objetivos claros y proyectos coherentes.
2. Su comportamiento es activo. La pasividad es el resultado de una elección.
3. Es un comportamiento que siempre tiene sentido.
4. El comportamiento que presenta tiene dos sentidos: uno es ostensivo, aprovechando las oportunidades con miras a mejorar su situación; y otro es defensivo, manteniendo y ampliando su margen de libertad y por tanto su capacidad de actuar.
5. El concepto de estrategia puede aplicarse indistintamente a los comportamientos más racionales en apariencia y a los que parecen completamente erráticos.

2.3. Toma de decisiones estratégicas

Las decisiones estratégicas se definen como “aquellas que establecen la orientación general de una empresa y su viabilidad máxima a la luz, tanto de los cambios predecibles como de los impredecibles que, en su momento, pueden ocurrir en los ámbitos que son de su interés o competencia” (Quinn, 1998: 7). Son las que moldean las metas de la empresa y delimitan el área donde habrá de operar, así como los recursos que deberán destinarse a las diversas tareas. La efectividad de la empresa depende de estas estrategias. Barba (2002) señala que el diseño de estrategias corporativas contribuye al cambio organizacional en la estructura. Da respuesta a la necesidad de reducir incertidumbre y crea las condiciones para que la organización sobreviva en el futuro, lo que permite que la dirección tome decisiones en condiciones de aparente certeza. Propone un ciclo estratégico organizacional dinámico (Figura 12) en el que se establece una relación en espiral entre la incertidumbre que ocasiona el entorno, la estrategia corporativa para reducir tal incertidumbre y la consecuente modificación de la estructura.

La perspectiva neoinstitucionalista concede un papel importante a las creencias y actividades de los directores, ya que suelen ser ellos quienes establecen políticas organizacionales y formulan estrategias para promover la supervivencia y prosperidad de la organización (Brint y Karabel, 2001). Aceptan que, en la elección racional, las instituciones son importantes como elementos del contexto estratégico, porque imponen restricciones al comportamiento de los actores políticos para que no actúen conforme a intereses personales en la definición de estrategias. La opción de modificar el escenario institucional no siempre resulta atractivo para los actores, los cuales pueden preferir cambiar las estrategias para obtener sus recompensas dentro del mismo esquema. Puede ser que la modificación de su entorno no esté a su alcance, por tanto, esa opción institucional y la incertidumbre que acarrea son elementos mucho más importantes para modificar la estrategia o involucrarse en un juego de cambio institucional (DiMaggio y Powell, 2001^a).

Figura # 12
Ciclo estratégico organizacional dinámico



2.4. Democracia y legitimidad en la toma de decisiones

Para Bennis (1997) la democracia significa “un sistema de valores, un clima de creencias capaz de gobernar la conducta que los ciudadanos se sientan obligados a confirmar con hechos además de con palabras”. Bajo ciertas condiciones es una forma organizacional “más eficiente”, ya que es el único sistema capaz de hacer frente con éxito a las cambiantes demandas contemporáneas. Señala también, que la adaptabilidad a condiciones cambiantes funciona mejor en un sistema igualitario o descentralizado.

Para Weber (1968, en Cohen, 1996: 185) la legitimación, en su acepción más general, se refiere a “las acciones y relaciones sociales en las que algunos actores, por lo menos, se guían con ciertas máximas o normas que ellos mismos consideran de alguna manera obligatorias o ejemplares”. Weber tiene el cuidado de señalar que, además de la anuencia voluntaria para legitimar máximas o normas, los actores pueden obedecer las ordenes por diversos motivos, que van desde la simple debilidad, la impotencia y el miedo, hasta el cálculo de que podrán sacar ventajas o proteger sus intereses. O bien, por mera costumbre o convencionalismo. Por último señala que, en un orden legítimo, sólo algunos de los actores deben considerar que las normas son forzosas u obligatorias.

Stinchcombe (1968 citado en Singh, Tucker y Meinhard, 2001) visualiza la legitimidad externa como “una organización cuyas acciones son apoyadas por poderosos actores colectivos externos”. Jepperson (2001: 201), apunta que la legitimidad puede contribuir o dar como resultado la institucionalización, pero también es claro que hay elementos ilegítimos que pueden institucionalizarse, como el crimen organizado y la corrupción política.

Parece evidente que ningún sistema puede funcionar sin una aceptación general de las reglas del juego. Las instituciones concebidas para promover la legitimidad son parte importante del gobierno democrático. De ahí el énfasis en las ideologías y ritos

que rodean los procesos democráticos de debate y elecciones, así como la santidad del voto. A menudo se considera esencial que una democracia proceda con base en el debate razonado y la comprensión ilustrada. En este contexto, por ejemplo, debe verse el problema de la legitimidad de las decisiones en asuntos públicos. Desde la perspectiva de la democracia, las decisiones políticas deben ser justificadas no por sus resultados, sino por la forma en que se toman. El énfasis está en una conducción adecuada del proceso decisorio, no en los resultados que esa decisión produzca en el futuro. Una buena decisión política, entonces, será capaz de mostrar que se respetaron dos puntos fundamentales: que todos los actores apropiados y sus intereses fueron tomados en cuenta; y que el liderazgo político existe y se ha sido ejercido de manera apropiada, de acuerdo con los valores y las normas de la institución (March y Olsen, 1997).

Un aspecto asociado al cambio institucional es la legitimidad. Desde la perspectiva de Parsons (1960 citado en Scott, 2001: 221 y 222) los valores organizacionales deben ser congruentes con los valores sociales más amplios, si se quiere que la organización sea legítima y tenga acceso a derechos reconocidos sobre los recursos sociales. La legitimidad ha sido entendida como si las evaluaciones sociales formaran parte de las metas organizacionales. La legitimación tiene que ver con el problema de “explicar o justificar el orden social de tal manera que las disposiciones institucionales sean subjetivamente plausibles”. Berger y sus colegas argumentan que obtener legitimación es especialmente importante, pero a la vez problemático para las organizaciones que están inmersas en ambientes institucionales, debido a su formación abstracta. Como ejemplo tenemos a las organizaciones burocráticas, que tienen una necesidad especial de legitimación procesal y son particularmente susceptibles a los ataques sobre su credibilidad y sus procedimientos de trabajo.

Meyer y Rowan (2001) afirman que la legitimidad organizacional se ve afectada negativamente por el número de autoridades soberanas y por la diversidad o inconsistencia de sus explicaciones acerca de la manera en que debe funcionar la

organización. Por su parte, Scott hace referencia a la legitimación de los fines y los medios:

“... Ellos justificarán sus pretensiones de apoyo externo mediante argumentos muy diferentes (legitimación de los fines); emplearán instructores con aptitudes y acreditamientos distintos y usarán razonamientos y lógicas diversas para justificar sus procedimientos de capacitación (legitimación de los medios). Además, como ya se indicó, la fuerza de esos argumentos para promover la legitimidad estará determinada por el grado de consenso dentro del sector o campo pertinente con respecto a lo apropiado de los medios seleccionados para lograr los fines deseados” (Scott, 2001: 223).

Por su parte, Douglas (1996: 163) dice que para que la organización conserve la forma que tiene, necesita legitimarse a través de la fundamentación específica de naturaleza y razón; esto es, facilitar a los miembros la manera de justificar de modo natural y razonable las formas instituidas para volverlas identificables y perdurables. Una organización se hace legítima y usa tal legitimidad para fortalecerse y garantizar su supervivencia cuando demuestra que actúa con base en propósitos que han sido valorados colectivamente, y cuando el diseño de su estructura se adapta a los mitos del ambiente institucional.

Las organizaciones no sólo deben conformarse con los mitos, también deben mantener la apariencia de que éstos verdaderamente funcionan (Meyer y Rowan, 2001: 89 y 97). Las presiones institucionales no se interesan directamente por la eficiencia, aunque en organizaciones disidentes que no se conforman, dichas presiones pueden poner en peligro su supervivencia de la misma manera que lo harían en una empresa ineficiente. A este respecto Brint y Karable (2001) exaltan el predominio de elementos institucionales sobre los “técnicamente eficientes”. Por su parte, Orrú, Biggart y Hamilton (2001) afirman que el nuevo institucionalismo está más interesado en la búsqueda de la legitimidad que en la eficiencia misma.

Diversos autores aseguran que la institucionalización puede derivar en un incremento de la legitimidad (Boons y Strannegard, 2000; DiMaggio y Powell, 2001; Meyer y Rowan, 2001; Jepperson y Meyer, 2001; Fligstein, 2001; Orrú, Biggart y Hamilton, 2001) o en la seguridad de la supervivencia organizacional, a menos que su desaparición o desinstitucionalización sea inminente (Scott, 2001; Brint y Karabel, 2001; Zucker, 2001; DiMaggio y Powell, 2001 y Hall, 1996).

2.5. Elementos de poder en la toma de decisiones

Diversos estudios (Crozier, 1960; Weber, 1979; Crozier y Friedberg, 1987) tratan de explicar las relaciones entre los dominantes y los dominados. Analizan la magnitud del poder, su distribución, su entorno, los diferentes actores que lo ejercen o reciben, el conflicto que puede surgir, así como el costo social y económico de su ejercicio. Después de todo, como señala Hall (1996), “las organizaciones son instrumentos poderosos de los poderosos”. Zald (1970: 238) define el poder como “la capacidad de una persona o grupo, para afectar la capacidad de otras personas o grupos para llevar a cabo sus metas”. Esto coincide en cierta medida, con el poder concebido desde el sentido weberiano, así como con otros autores que han abordado el tema (Weber, 1979; Bates, 1970; Katz y Kahn, 1997; Crozier y Friedberg, 1987).

La escuela de las relaciones humanas da paso a las teorías de la burocracia, introducida por Parsons en la Universidad de Harvard, donde su exponente principal es Weber (1979), quien hace una diferenciación entre poder y autoridad. El poder significa la fuerza o la coerción y es un factor importante en el proceso interno de las organizaciones. En lo relativo a la autoridad, señala que se trata de una forma de poder que no implica poder. Caracteriza tres tipos de autoridad: la tradicional, la carismática y la legal. En lo referente al sistema de autoridad tradicional, dice que la gente no obedece las reglas promulgadas, sino las directivas venidas de una persona que ocupa una posición de autoridad por haber heredado el puesto. La autoridad carismática no se ve atada por reglas de ningún tipo; son tan ilimitadas las cualidades mágicas del líder que, en su forma pura, el carisma no producirá ninguna relación estable o formal. A lo largo del tiempo el carisma va cayendo en el tradicionalismo cuando se establece como forma de sucesión. La autoridad legal sólo se refiere a obedecer la ley, es decir, las ordenes impersonales que dé un individuo en una posición de autoridad y dentro de su zona definida de poder legítimo.

Weber considera que las estructuras burocráticas modernas funcionan en un marco de autoridad, de tipo legal-racional. Él describe el “tipo ideal” de la burocracia y señala que la administración burocrática pura es la forma más racional de ejercer la dominación, entendiendo por dominación la probabilidad de asegurar obediencia a un mandato determinado. Crozier (1960), en *El fenómeno burocrático*, estudia la distribución del poder y analiza la estrategia utilizada por los individuos y grupos en sus negociaciones. Señala que el poder no abarca sino una parte de las complicadas relaciones entre los individuos y las organizaciones.

Por su parte, Crozier y Friedberg (1987) conciben la teoría de las organizaciones como un sistema de relaciones de poder, un “sistema de acción concreto” dotado de una estructura y orientado hacia la solución de problemas específicos en un ambiente de incertidumbre. El poder, refieren, está siempre presente en nuestra vida cotidiana. El poder y la organización están ligados de manera indisoluble y su interacción debe ser abordada como una relación y no como un atributo de los actores. Por tanto, en ese contexto el poder es:

1. Una relación de intercambio, por lo tanto de negociación.
2. Una relación en la que están de acuerdo dos actores, o en la que se involucran por medio del cumplimiento de una tarea determinada.
3. Una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que, del mismo modo, la otra parte no está totalmente desvalida.
4. Un poder que está en función de la zona de incertidumbre; entre más presente sea ésta, más poder se ejercerá.
5. Una relación en la que sus actores sociales no alcanzarán sus objetivos más que por el ejercicio de relaciones de poder, pero no podrán ejercerlo entre sí más que cuando se persigan objetivos colectivos.
6. Una relación en la que la organización regula el desenvolvimiento de las relaciones de poder; serán su organigrama y reglamentos internos los que restrinjan la libertad de los individuos.

Ahora bien, los estudiosos de la teoría de las organizaciones han coincidido en decir que “tiene más poder aquel que tenga mayor peso estratégico para la organización, en función de la situación del ambiente y su aportación al logro de los objetivos”. Así, la incertidumbre ha sido analizada como una fuente principal de poder. Esta posición se orienta a la teoría de las decisiones, ya que la solución a los problemas contiene siempre una importante dosis de incertidumbre. A la vez, las zonas de incertidumbre pueden ser aprovechadas para los actores organizacionales si con ello logran crear un poder de negociación frente a los otros. Estas zonas, entendidas como factores de negociación y de poder en las organizaciones, no son sólo resultado de las estructuras, sino que incluso se modifican para favorecer la búsqueda de una mayor eficiencia (Ibarra y Montaña, 1991).

2.5. Análisis de la estructura

Las estructuras organizacionales están cambiando continuamente según se ven influenciadas por las olas sucesivas de miembros, las interacciones entre los miembros y las presiones ambientales incesantes. Existe una fuerte tendencia a que las organizaciones se vuelvan más complejas a medida que sus actividades y el ambiente que las rodea se complican. Las organizaciones que sobreviven tienden a crecer en tamaño (Hall, 1972: 72). Por su parte, los neoinstitucionalistas señalan que el crecimiento de las estructuras institucionales racionalizadas hace que las organizaciones formales sean más elaboradas y originen mitos (Meyer y Rowan, 2001) que se incorporan a la organización para evitar la ilegitimidad y asegurar la supervivencia.

2.6.1. La estructura en los Estudios Organizacionales

De acuerdo con Blau (1974 en Hall, 1972), se entiende por estructura organizacional “la distribución de las personas en las diferentes líneas, entre las posiciones sociales que influyen el papel de ellas en sus relaciones”. Hall (1972) señala que esta definición requiere ampliarse porque tiene diversas implicaciones, como la división del trabajo, los rangos y jerarquías. La estructura tiene tres funciones: en primer lugar, busca elaborar productos organizacionales y alcanzar objetivos; en segundo, se diseña para minimizar, o por lo menos regular, la influencia de las variaciones individuales sobre la organización; y por último, la estructura es el ambiente donde se ejercita el poder, donde se toman decisiones y se desarrollan las actividades de la organización.

La teoría organizacional ha puesto énfasis en la formación de estructuras internas. En la teoría clásica se han ubicado modelos que se enfocan a sistemas cerrados, como el enfoque de Taylor y la administración científica, que considera a la organización como una máquina. En ella, la estructura formal se plantea como la mejor manera de organizar el trabajo, con el fin de lograr la máxima eficiencia. Parte de su

aportación se refiere al análisis racional de los procesos productivos y al establecimiento de estándares de conducta basados en los estudios de tiempos y movimientos. En referencia al hombre económico, establece como fuente de motivación los salarios y los pagos de incentivos concebidos.

Las estructuras organizacionales en la teoría de las Relaciones Humanas surgen de manera espontánea como un mecanismo de defensa contra la desorganización, por tanto, el papel de los grupos informales es medular. Se visualizan cuatro tipos de estructura: técnica, humana, formal e informal. En el caso de la Escuela de las Nuevas Relaciones Humanas, el elemento central es la participación y cooperación de los individuos. Se ve como un hecho natural, motivado por la búsqueda de satisfacción. En esta corriente la estructura informal es consecuencia de la incompatibilidad de las personalidades con las rígidas formas burocráticas. Para los partidarios de esta escuela, deberán desaparecer las estructuras burocráticas inflexibles, para dar paso a modelos más participativos que permitan la autorrealización. Sin embargo, es en la Escuela de la Contingencia donde se hace un verdadero cuestionamiento a las estructuras (Montaño, 1991).

Weber describe la estructura burocrática como un sistema de autoridad tipo racional-legal que aporta elementos importantes para el desarrollo estructuralista a partir de la especialización de las tareas, la autoridad jerárquica, la impersonalidad de puestos y las reglas organizacionales. El cargo implica la obligación de realizar una serie de funciones, la autoridad para llevarlas a cabo y los medios requeridos para hacer el trabajo. Los puestos pueden necesitar cualidades técnicas que requieren de entrenamiento adecuado. El personal que ocupa estos cargos no es dueño de los medios de producción. Los actos administrativos, las decisiones y las reglas se formulan por escrito. La burocracia se caracteriza también por la profesionalización de sus integrantes, donde cada funcionario posee diversas características: a) es un especialista; b) es asalariado; c) es ocupante de un cargo; d) es nominado por un superior jerárquico; e) su permanencia es por tiempo indeterminado; f) hace carrera

dentro de la organización; g) no tiene propiedad de los medios de producción; h) es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la institución.

Por otra parte, Hall (1996) apunta que las organizaciones no toman una forma de manera automática, lo hacen por las decisiones que se han tomado. La estructura formal racional se convierte en un instrumento efectivo para coordinar y controlar las complejas redes de relaciones implícitas en las actividades técnicas o de trabajo modernos. Sin embargo, factores como el tamaño (Blau, 1970), la tecnología (Woodward, 1985) y la división del trabajo aumentan la complejidad de las relaciones internas.

Un aspecto importante en el estudio de las estructuras es el diseñado por Mintzberg (1998^a), quien hace un importante planteamiento de siete configuraciones que pueden tomar las organizaciones (Cuadro 4). Mintzberg (1998: 163) plantea que cuando se desea diseñar una organización existe una serie de parámetros adaptables a las circunstancias. Los primeros parámetros ayudarán a definir las posiciones individuales dentro de la organización:

Cuadro # 4
Configuraciones de Mintzberg

Configuración	Mecanismo principal de coordinación	Parte clave de la organización	Tipo de descentralización
Organización empresarial	Supervisión directa	Ápice estratégico	Centralización horizontal y vertical
Organización máquina	Estandarización del proceso de trabajo	Tecno-estructura	Descentralización horizontal limitada
Organización profesional	Estandarización de habilidades	Núcleo de operaciones	Descentralización horizontal
Organización diversificada	Estandarización de la producción	Línea intermedia	Descentralización vertical limitada
Organización innovadora	Adaptación mutua	Personal de apoyo	Descentralización selectiva
Organización misionera	Estandarización de normas	Ideología	Descentralización
Organización pública	Ninguna	Ninguna	Varía

Fuente: Tomado de Mintzberg (1998^a)

La especialización del trabajo se refiere a las tareas de cada puesto y el control que el trabajador tiene sobre ellas; la formalización del comportamiento tiene que ver con la estandarización de los procesos de trabajo, mediante la imposición de instrumentos de operación, descripción de puestos, reglas, reglamentos, etcétera. (Las estructuras que dependen de la estandarización para la coordinación se definen como burocráticas y las que no, se conocen como orgánicas); la capacitación, se refiere a la utilización de programas formales de instrucción para estandarizar los conocimientos, la capacitación y la formalización de las personas; el adoctrinamiento, que se enfoca a la estandarización de las normas para sensibilizar a los miembros respecto a sus necesidades ideológicas y que ellos puedan ser aptos para la toma de decisiones.

La segunda serie de parámetros se refiere al diseño de la superestructura, o sea, a la red general de subunidades que se refleja en el organigrama. Esta serie de parámetros incluye: la agrupación de unidades, que es la selección de las bases para agrupar a los puestos; el tamaño de la unidad, que define el número de posiciones en cada unidad; los sistemas de planeación y control, utilizados para estandarizar resultados; los dispositivos de enlace, que son los mecanismos usados para estimular la adaptación mutua dentro y entre las unidades.

Por último, los estrategas tienen a su disposición otros parámetros que se pueden adaptar al diseño del sistema de la organización para tomar decisiones. Uno de ellos es la descentralización, o a la distribución del poder entre varios individuos para evitar concentrar la toma de decisiones.

Mintzberg (1998) propone siete formas de configuración para una organización, de las cuales se abordarán dos, la profesional y la misionera.

a) La organización profesional es una configuración burocrática que funciona cuando una organización se encuentra en un ambiente estable y complejo al mismo tiempo. Esta configuración depende de la estandarización de las habilidades. Aquí predomina el impulso hacia la profesionalización, a la dependencia de personas capacitadas para desempeñar tareas operativas. La organización cede gran parte de

su poder, no sólo a los profesionales, sino también a las asociaciones e instituciones que los seleccionaron y capacitaron. Por tanto, la estructura que surge es horizontal y altamente descentralizada. El poder para tomar decisiones tanto operativas como estratégicas, recae en los niveles jerárquicos de los profesionales en el núcleo de operaciones. Por encima de ellos se encuentra una estructura bastante original, donde existe poca necesidad de tecnoestructura, ya que la principal estandarización se da por la capacitación que se recibe fuera de la organización. Los profesionales trabajan de manera independiente; el tamaño de las unidades operativas puede ser suficientemente grande y los gerentes de primera línea que se 59 requieren son pocos. Para respaldar a los profesionales altamente apreciados, el personal de apoyo es numeroso.

- b) La organización misionera se denomina así por la ideología que maneja. Se estimula a los miembros a mantenerse unidos y, por consiguiente, tiende a haber una división del trabajo difusa, con puestos de poca especialización. Lo que mantiene unida a una organización misionera es la estandarización de las normas y la visión compartida de los mismos valores y creencias. La clave para asegurar que esto ocurra está en la socialización, efectuada mediante el adoctrinamiento; una vez que un integrante ha sido adoctrinado se le puede otorgar un grado considerable de libertad para tomar decisiones, y si es adecuado ese adoctrinamiento, se puede hablar de una manera efectiva de descentralización. Se hace un uso mínimo de la planeación y de sistemas de control; cuenta con poca tecnoestructura y tampoco depende de la capacitación profesional externa, ya que ello la forzaría a ceder parte del control a actores externos. Ni el ambiente ni el sistema técnico de la organización pueden ser complejos, pues se requerirían especialistas altamente calificados que mantendrían cierto poder y estatus sobre los demás, lo que marcaría diferencias en la estructura. Por tanto, es de esperarse que los sistemas técnicos de estas organizaciones sean muy sencillos o de hecho que no exista ninguno.

Como se ha mencionado, en cualquier organización es posible encontrar cierto grado de ideología. Así, por ejemplo, existen organizaciones de índole religiosa o que pertenecen a movimientos políticos radicales; al otro extremo puede haber

organizaciones con sistemas de retribución muy utilitarios en las que ni la historia ni la tradición tienen especial valor. Mintzberg identifica a las organizaciones ideológicamente ricas. Menciona las misioneras, como por ejemplo el kibutz israelita (Cuadro 5), que en cierta medida se asemeja en cuanto a creencias a las organizaciones religiosas.

Cuadro # 5
Principios de la organización burocrática y los kibutz

Principios de la organización burocrática	Principios de organización kibutz
Permanencia de directivos	No permanencia de directivos
Los puestos directivos conllevan privilegios y obligaciones fijas e impersonales	La definición de los puestos directivos es flexible y no se establecen privilegios ni funciones; con frecuencia dependen de la personalidad del funcionario
Una jerarquía de autoridades funcionales expresada en la autoridad de los funcionarios	Una aceptación fundamental de que todas las funciones son idénticas, sin una jerarquía formal de autoridad
La nominación de los funcionarios se basa en las calificaciones objetivas personales	Los funcionarios son elegidos, no nominados.
Los puestos ejecutivos son de tiempo completo	Por lo general, los puestos ejecutivos son un complemento de la ocupación de tiempo completo del funcionario.

Fuente: Tomado de Mintzberg (1998), elaborado por (Rosner, 1969)

La misión principal se centrará en preservarla, extenderla o perfeccionarla. Por lo general esa misión es clara y orientada de manera que a sus miembros les resulte sencillo identificarse con ella. También es inspiradora y distintiva, cualidad por la que se establece un nicho donde puede florecer la ideología. Al existir ese alto grado de identificación con la misión, los miembros pueden oponer una fuerte resistencia para cambiarla. La organización misionera es una configuración singular en cuanto a los atributos de su estructura. Lo que mantiene la cohesión es la estandarización de sus normas, valores y creencias.

Desde la perspectiva del diseño estructural, el atributo clave es el adoctrinamiento, lo que involucra la formalización para reforzar la identidad ideológica. La organización misionera puede lograr la forma más pura de descentralización: todo aquel que es aceptado dentro del sistema tiene la posibilidad de compartir el poder; una vez seleccionados, socializados y adoctrinados, todos los administradores, directivos y el personal operativo son muy parecidos y pueden rotarse las posiciones (Mintzberg, 1998).

Las organizaciones de voluntarios tienen las mismas características de las que no lo son respecto a la naturaleza e importancia del poder como proceso interno. Pero se distinguen por la aparente necesidad de la participación de sus integrantes, con la finalidad de asegurar la permanencia de la organización (Hall, 1996).

2.6.2. La estructura como mito institucionalizado

Meyer y Rowan (2001: 80) argumentan que las reglas institucionales pueden tener efectos sobre las estructuras organizacionales, dichas reglas “son clasificaciones que se incorporan a la sociedad y simplemente se dan por hecho o pueden ser apoyadas por la opinión pública o la fuerza de la ley”. Los autores ven a la estructura como un mito creado por las demandas sociales, surgido de contextos muy institucionalizados. Las instituciones racionalizadas crean mitos de estructura formal que las determinan y les generan grandes oportunidades de expansión. Constantemente innovan políticas, profesiones y programas junto con los productos que elaboran que, se supone, deben ser creados racionalmente. Aunado a esto, se incorporan prácticas y procedimientos a partir de los conceptos racionalizados de la organización, mismos que están institucionalizados en la sociedad. Ejemplos de elementos que se institucionalizan son la tecnología, los programas, las profesiones y otras que basan su legitimidad en mandatos legales. Por tanto, entre más fuerte sea el orden legal racional, mayor será el grado en que las reglas, los procedimientos y el personal racionalizados se conviertan en requisitos institucionales.

Meyer y Rowan dicen que en las organizaciones existen diversos elementos que se encuentran en la estructura formal¹⁰, con los que aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia. Pero independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos, estos elementos actúan como mitos adoptados por las organizaciones ceremonialmente, que se ven reflejados en sus ambientes institucionales, más que en las demandas de sus actividades laborales. Los mitos que generan estructuras formales tienen dos propiedades clave: Primero, son prescripciones racionales e impersonales. Varios propósitos sociales se identifican como técnicos, y los medios para buscar racionalmente estos propósitos técnicos se especifican a través de reglas (Ellul, 1964, citado por Meyer y Rowan, 2001). Segundo, están institucionalizados, y en cierta medida se hallan más allá del arbitrio individual participante, por tanto deben tomarse como legítimos, independientemente de los efectos que tengan en los resultados del trabajo y de las evaluaciones.

El crecimiento de las estructuras institucionales racionalizadas provoca que las organizaciones formales sean más comunes y más elaboradas. Estas instituciones son mitos (Meyer y Rowan, 2001) que hacen, a la vez, más necesarias y más fáciles de crear otras organizaciones formales. Como los elementos con los que éstas se construyen se consideran correctos, adecuados, racionales y necesarios, pero se hallan dispersos, deben ser incorporados a la organización para evitar la ilegitimidad. Esos autores proponen dos ideas centrales, en la medida en que los mitos institucionalizados definen nuevos campos de la actividad racionalizada: la primera es que surjan organizaciones formales dentro de esos campos. Y la segunda, señala que las organizaciones ya establecidas en esos campos amplíen sus estructuras formales con estos nuevos mitos para hacerlas isomorfas.

Para Meyer y Rowan (2001: 86), la proliferación de los mitos racionalizados se debe principalmente a la burocratización, donde las organizaciones están en ambientes en los que los rituales racionalizados de la inspección y la evaluación han sido institucionalizados. Estos rituales se han transformado en ceremoniales y al aceptar que sean evaluados, consecuentemente se crea un sentido de legitimidad y éxito. En lo relativo a los mitos, señalan que éstos son responsables de hacer más complejas a las estructuras.

Cuando se está frente a contextos altamente institucionalizados, la acción de la organización debe apoyar estos mitos. También plantean que los esfuerzos de control organizacional, en particular en ambientes muy institucionalizados, se dedican a la conformidad ritual interna y externa, por tanto, en un ambiente institucional complejo es común que se establezcan las relaciones internas y externas de la organización. Entre más institucionalizado sea el ambiente, más tiempo y energía dedicarán las élites al manejo de la imagen pública y al estatus de la organización, dedicando menos tiempo a la coordinación y administración de las relaciones particulares que van más allá de los límites de la empresa.

Scott (2001) vincula las estructuras con los ambientes organizacionales a través de siete argumentos centrales: la imposición, la autorización, el estímulo, la adquisición, la fijación, la incorporación y cómo evitar la estructura organizacional.

Imposición. La estructura organizacional puede ser impuesta. Algunos sectores o campos tienen agentes ambientales tan poderosos como para imponer formas estructurales a las organizaciones. Ejemplo de ello es el Estado, quien puede ejercer presión a través de mandatos legales. Esta influencia obedece a un mecanismo coercitivo.

Autorización. Este mecanismo conduce a que una unidad superior autorice o legitime las características estructurales de una forma organizacional local. Es importante mencionar que no se obliga a la unidad a someterse, sino que ésta busca voluntariamente la atención y aprobación del agente que autoriza. El mecanismo que aquí rige es el normativo.

Estímulo. Se genera en campos organizacionales en los que no existen agentes con poder o autoridad para imponer sus propias definiciones estructurales, pero se crean incentivos para las organizaciones que estén dispuestas a ajustarse. Aquí se ubica el isomorfismo estructural.

Adquisición. Es la elección deliberada de los modelos estructurales. Quienes toman decisiones adoptan diseños institucionales y moldean sus propias estructuras con base en patrones que se consideran, de diversos modos, más modernos, apropiados o racionales.

Fijación. Desde el momento de su fundación, las nuevas formas organizacionales adquieren características que tenderán a conservar en el futuro. Esta afirmación deriva del argumento central de Berger y Luckman (1967 en Scott, 2001: 233) de que las organizaciones adquieren ciertas características estructurales no por decisión o diseño

racional, sino porque dan por hecho “la forma en que se hacen estas cosas”. Esta característica es básica para su permanencia en el tiempo.

Incorporación. Las organizaciones llegan a reflejar o duplicar aspectos sobresalientes de la diferenciación ambiental en sus propias estructuras. Esto se deba a los muchos procesos de adaptación que ocurren durante un periodo y que incluyen desde la cooptación de los representantes y la elección de elementos ambientales hasta la evolución de funciones limitantes especializadas para tratar con contingencias estratégicas.

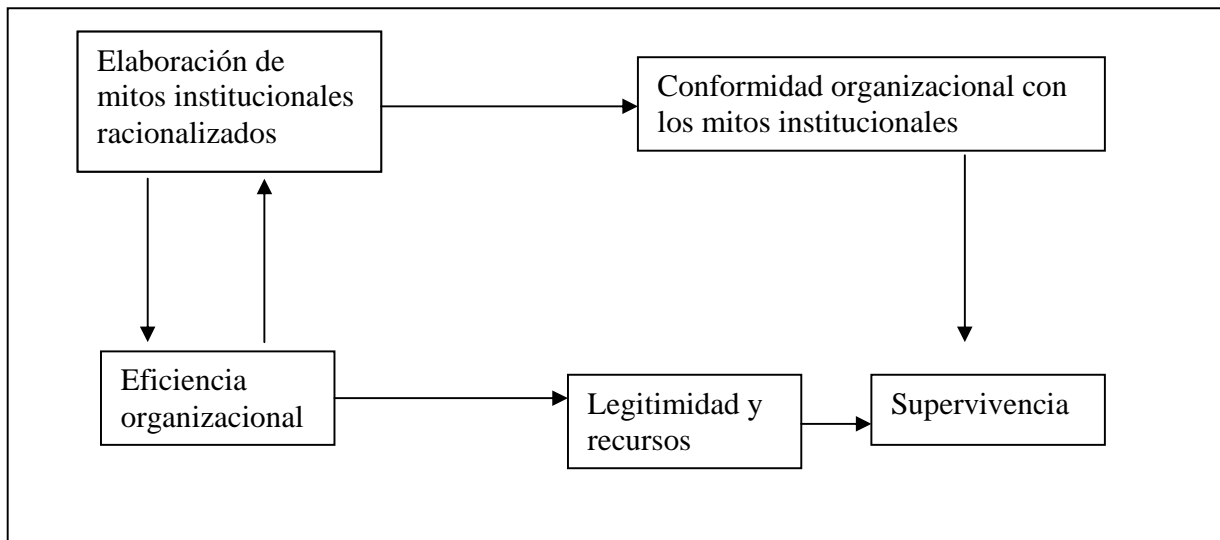
Evitar. Es posible que las estructuras organizacionales sólo requieran apoyar y complementar los sistemas culturales que ejerzan influencia directa en los participantes. La existencia de ambientes institucionales fuertes puede, bajo ciertas condiciones, disminuir el grado de complejidad de la estructura organizacional. Los controles estructurales pueden sustituir a los controles culturales. Cuando se comparten ampliamente las creencias y se dan por hecho las categorías y los procedimientos, no es tan esencial que se les codifique formalmente dentro de la estructura organizacional.

2.6.3. El isomorfismo institucional

Uno de los efectos del cambio en el ambiente institucional es el isomorfismo que fomenta el éxito y la supervivencia de las organizaciones. Se propone entonces que “las organizaciones que incorporan elementos socialmente legitimados y racionalizados en sus estructuras formales maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de supervivencia” (Figura) (Meyer y Rowan, 2001: 93).

Generalmente, las organizaciones tienen por lo menos un objetivo: la supervivencia. El bienestar y prestigio de los individuos se relaciona con el de la organización a la que pertenecen, lo que genera un interés colectivo en perpetuarla. Pero los individuos que no están interesados en perpetuarse, a menudo la abandonan. (Pfeffer, 2000).

Figura # 13
Supervivencia organizacional



Fuente: Meyer y Rowan (2001: 94)

Meyer y Rowan (2001: 93) sustentan la tesis de que “las perspectivas de supervivencia a largo plazo de las organizaciones aumentan a medida que las estructuras del Estado se hacen más complejas y las organizaciones responden a

reglas institucionalizadas”. Por tanto, las organizaciones que habitan en ambientes complejos y tienen éxito al hacerse isomorfas a ellos obtienen legitimidad y los recursos que requieren para sobrevivir. De la capacidad de liderazgo depende que esto suceda, en la medida en que se entiendan las preferencias cambiantes y los programas gubernamentales. En tal contexto es posible fijar a la organización en el isomorfismo, donde refleje ceremonialmente el ambiente institucional en su estructura, funcionarios y procedimientos.

Las organizaciones que hacen innovaciones o cambios pueden llevar a otras a imitarlas. Esto se explica porque las presiones institucionales implican un mayor grado de institucionalización y conducen al isomorfismo. DiMaggio y Powell (2001) señalan que cuando un campo organizacional ha quedado bien establecido existe una tendencia a la homogeneización o isomorfismo, que se refiere “al proceso limitador que obliga a una unidad de una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales”. Surgen fuerzas poderosas que las hacen cada vez más similares. Sin embargo, a largo plazo, los que han tomado las decisiones racionales construyen en torno a la empresa un ambiente que limita su posibilidad de cambiar en años posteriores.

El isomorfismo en las instituciones ambientales genera algunas consecuencias decisivas para las organizaciones: 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, y c) la dependencia respecto de instituciones fijadas exteriormente reduce la turbulencia y mantiene la estabilidad.

El isomorfismo institucional se plantea en virtud de tres mecanismos de cambio:

- 1) El isomorfismo coercitivo
- 2) El isomorfismo mimético
- 3) El isomorfismo normativo, asociado con la profesionalización.

El primero es el resultado de presiones, formales e informales, que sobre una organización ejercen otras más influyentes, que también lanzan expectativas culturales a la sociedad a la que pertenecen. En algunos casos el cambio organizacional es la respuesta a un mandato de gobierno, que implica la existencia de un ambiente legal común y que afecta aspectos de la conducta y estructura de una organización.

El isomorfismo mimético apunta a que las organizaciones se construyen siguiendo el modelo de otras, donde la incertidumbre es esa fuerza poderosa que propicia la imitación. Cuando hay ambigüedad en las metas o cuando existe incertidumbre simbólica en el ambiente, el modelado es la respuesta. La organización de la que se toma el modelo opera como la fuente de prácticas que las organizaciones toman prestadas; y puede estar conciente de ello o no, o bien, puede no desear ser copiada.

El tercer elemento se refiere al isomorfismo normativo, que es relativo a la profesionalización. Tiene dos fuentes importantes: una es la educación formal y la legitimidad que le da tener una base cognoscitiva producida por especialistas universitarios; la otra es el crecimiento y complejidad de redes profesionales que van más allá de una sola organización, a través de las cuales se difunden nuevos modelos. Un mecanismo relevante para el modelo es la filtración de personal.

El análisis que establecen DiMaggio y Powell (2001) sostiene que invariablemente en las organizaciones se genera el isomorfismo en cualquiera de sus tres vertientes. Sin embargo, autores como Oliver (1991), Scott y Meyer (2001), entre otros, han cuestionado esta aseveración, porque consideran la posibilidad de una diversidad de respuestas organizacionales ante la multiplicidad de fenómenos ambientales.

2.6.4. La heterogeneidad institucional

Existen diferencias entre la postura de Scott y Meyer (2001) y la de DiMaggio y Powell (2001) con respecto a los efectos de los ambientes organizacionales en la estructura. Los primeros señalan que, bajo ciertas condiciones, los ambientes organizacionales más estructurados pueden crear una creciente diversidad de formas. Los segundos sugieren que a medida que los ambientes se tornan más estructurados, se homogenizan las estructuras organizacionales dentro de éstos, ocasionando en ellas el mismo efecto: un mayor isomorfismo estructural. Como ejemplo, se explica que en los ambientes que carecen de autoridad centralizada, las organizacionales podrán tener una creciente similitud. Pero a medida que la autoridad se vuelve más centralizada, los que toman decisiones podrían crear formas organizacionales más especializadas, lo que aumentaría la diversidad intencionalmente. Y bajo ciertas condiciones, los ambientes organizacionales más estructurados pueden originar una creciente diversidad de formas (Scott, 2001).

Powell (2001) asegura que los ambientes de recursos complejos crean heterogeneidad y permiten la posibilidad de que las organizaciones respondan en forma estratégica a las demandas externas. Asimismo, las respuestas que desarrollan las organizaciones cuando se ven influidas por un mismo ambiente institucional pueden ser diversas (Oliver, 1991; Zucker, 2001; Scott y Meyer, 2001; D'Aunno, Succi y Alexander, 2000; Manor y Galvin, 2002). Las respuestas estratégicas que den las organizaciones ante las presiones institucionales serán diferentes (Oliver, 1991). En el cuadro se plantea una tipología de estas respuestas que se explica en función de la conformidad o resistencia, de bajo y alto nivel. Dichas respuestas se caracterizan por la conformidad, compromiso, evasión, desafío y manipulación. Cuando las organizaciones acceden a las presiones institucionales su respuesta es de conformidad, fundamentalmente para buscar la legitimidad. Otra respuesta que se da es a través del compromiso, que toma un cariz táctico.

La organización también puede intentar eludirse a través del disimulo, amortiguación y escape. Una forma de resistencia más activa es el desafío, que implica un rechazo total de las normas. La respuesta más activa es la manipulación, que se hace visible a través de la cooptación, influencia y control del objeto de las presiones institucionales (Cuadro 6)

Cuadro # 6
Respuestas estratégicas a los procesos institucionales

Estrategias	Tácticas	Ejemplo
Conformidad	Hábito Imitación Cumplimiento	Seguir normas aceptadas de forma inconsciente; mimetizar modelos institucionales
Compromiso	Equilibrio Paz Pacto	Balacear las expectativas de múltiples agentes. Tácticas de pacificación que dan lugar a conformidad. Negociar con los stakeholders institucionales
Evasión	Ocultar Amortiguación Escape	Disimular la inconformidad Suavizar los acuerdos institucionales Cambiar los objetivos, actividades o sectores
Desafío	Desestimar Reto Ataque	Ignorar normas y valores explícitos Impugnar reglas y requerimientos Enfrentarse a las fuentes de presión institucional
Manipulación	Cooptación Influencia Control	Importar agentes de influencia Determinar valores y criterios Dominar a agentes y procesos institucionales

Fuente: Oliver (1991: 152)

A través de su tipología, Oliver busca predecir el comportamiento organizacional ante las presiones institucionales. Las respuestas dependerán de los antecedentes de cada organización.

Capítulo III

Políticas Descentralizadoras

Durante el transcurso del presente siglo y hasta fechas muy recientes (mediados de los años setentas, aproximadamente), el grado de centralización del sector público se incrementó considerablemente en la práctica en la totalidad de los países.

Este hecho parece haber inducido la idea de que, alcanzado ese grado de centralización, las ventajas de la descentralización pueden ser muy superiores a sus inconvenientes, lo cual ha apurado el interés en aquel campo de las finanzas públicas conocido como federalismo fiscal.

Desde el punto de vista del ciudadano medio, el enorme crecimiento de la magnitud y complejidad del sector público, fundamentalmente de los gobiernos centrales, no deja de hacerle sentir un enorme sentimiento de impotencia al advertir que las decisiones colectivas se toman tan alejadamente de su voluntad.

La toma colectiva de decisiones desde el centro contribuye, además, a agravar numerosos problemas dada la práctica ausencia de voluntades periféricas en la misma y, por consiguiente, la carencia de sensibilidad por los temas regionales o locales, o simplemente por cualquier grupo minoritario. Es, por tanto, comprensible que los ciudadanos deseen estar cerca de donde se tomen las decisiones públicas.

El federalismo fiscal encaja perfectamente en el contexto. Su núcleo más central está constituido por la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad.

La determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que el federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas y por medio de un sistema de compromisos, entre los gobiernos federal y locales, que encierra la esencia fundamental del federalismo.

3.1 Teoría de la descentralización

A diferencia de la teoría de la descentralización fiscal que se ocupa fundamentalmente de los problemas económicos que implica el arreglo especial de las finanzas públicas, la problemática del federalismo fiscal, sin descartar los aspectos económicos, es en esencia una problemática sobre el arreglo especial del poder, expresado a través de las finanzas públicas (una función pública por demás representativa del poder político).

Esto es, la problemática del federalismo fiscal es dual: político/económica. Y aquí radica la verdadera naturaleza y sentido del federalismo fiscal y su distinción de la teoría de la descentralización fiscal, el primero siendo aplicable sólo al modelo federal de organización del Estado, la segunda, por la limitación de su objetivo, a cualquier forma de organización nacional.

Otros elementos importantes de distinción entre estas dos disciplinas, con frecuencia confundidas en el ámbito de las finanzas públicas y equívocamente denominadas en forma intercambiable, serían las siguientes:

La teoría de la descentralización fiscal propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles; el federalismo fiscal pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal (si es que válidamente puede hablarse de asignación fiscal en el sistema federal, lo cual resulta antitético al sistema mismo), sobre la premisa incanjeable de preservar en todo momento y forma los principios, filosofía y objetivos del federalismo como sistema político.

- 1) El criterio rector de la teoría de la descentralización fiscal es la optimalidad en el arreglo espacial de las funciones fiscales; el criterio rector del federalismo fiscal es la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía

de las partes, no solamente en sentido formal (de estructura) sino real (manifestada en la capacidad de toma de decisiones de éstas sobre las políticas públicas en materia financiera), en el contexto de una armonización concertada del sistema fiscal, libre e individualmente negociada por cada una de las partes.

- 2) Para la teoría de la descentralización fiscal la reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio; para el federalismo fiscal (si es que puede válidamente hablarse de reasignación de funciones fiscales en un sistema federal) es un problema de simple ajuste.
- 3) En la teoría de la descentralización fiscal las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas; en el federalismo fiscal se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den fundamentalmente en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.

Evaluación crítica de la Teoría de la Descentralización Fiscal. Dos son las primeras características que sobresalen en la Teoría de la Descentralización Fiscal.

- 1) Se encuentra estructurada fundamentalmente desde el punto de vista normativo. El enfoque habitual es argumentar cómo debe de estar diseñada la estructura fiscal del Estado regionalizado. Esta perspectiva conlleva, además, el supuesto implícito de que las conclusiones eficaces del análisis se llevarán a la práctica de manera inmediata y sin costo alguno.
- 2) Otra característica general de la Teoría de la Descentralización Fiscal se refiere a su contenido casi exclusivamente economicista. Generalmente se ocupa de los medios técnicos a través de los cuales, los diferentes niveles de gobierno pueden contribuir a los objetivos del gobierno central, generalmente en el contexto de esquemas de descentralización fiscal.

Lo que se concluye en esta evaluación crítica no es, sin embargo, obstáculo para que la doctrina del federalismo fiscal tome los hallazgos y herramientas de análisis de la teoría de la descentralización fiscal dentro de un marco muy propio de referencia, en la inteligencia de que desechará aquellas proposiciones que sean incompatibles con su objeto particular de conocimiento y su método.

Por esta última consideración, a continuación se describen tres de las más importantes tesis de la Teoría de la Descentralización Fiscal: 1) el denominado Modelo de Tiebout, 2) el Teorema de la Descentralización, y 3) la Asignación de Funciones Macroeconómicas.

3.2 Modelo de Tiebout

Espacio y provisión óptima de Bienes Públicos. Modelo de Tiebout. Teorema de la Descentralización. Bajo un enfoque normativo, en la Teoría de la Descentralización Fiscal las dos preguntas centrales son:

¿Qué bienes y servicios públicos deben proveerse?

¿Quién debe financiarlos?

Si el mecanismo de mercado pudiera aplicarse a la provisión de bienes públicos, bastaría con dejar actuar a la mano invisible para ver resueltas ambas cuestiones. Sin embargo, las notas de consumo conjunto e inaplicabilidad del principio de exclusión que caracterizan a la provisión de bienes públicos hacen inviable una solución de mercado, ante una lógica de no revelación de preferencias por los ciudadanos.

Las entidades que constituyen al sistema federal deben buscar, dada la inoperancia del mercado, otros mecanismos de revelación de preferencias y asignación del costo de los bienes públicos a sus usuarios. O, dicho de otra manera, deben ser elegidas otras clases de voto o señal.

Una solución conceptual a este problema, de acuerdo con Charles Tiebout, nos viene para determinados bienes prácticos, de la mano del espacio. Basta con suponer una total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, y prescindir de todos los factores no fiscales que arraigan al hombre a una tierra, para que se produzca un desplazamiento de la población hacia aquella jurisdicción cuya estructura de ingreso y gasto más se adapta a sus preferencias.

Con la fórmula de Tiebout se vota con los pies. Gracias al desplazamiento en el espacio, se crean subconjuntos de población de idénticas preferencias respecto de las siguientes cuestiones:

- 1) Qué bienes han de proveerse públicamente
- 2) Cómo han de financiarse

Este enfoque se acerca a una solución de mercado. La falta de realismo de los supuestos de partida no invalida la importancia teórica del modelo de Tiebout.

Dicho modelo, en la medida en que se aproxima a una solución de mercado, lleva implícita la aplicación del principio del beneficio al nivel local, ya que los habitantes de cada jurisdicción pagan por los servicios prestados dentro de ella.

El modelo de Tiebout es un modelo de demanda, puesto que la solución propuesta está encaminada a satisfacer preferencias de los individuos, prescindiendo de factores tales como la variación del costo de producción al aumentar el número de consumidores, o el costo de administración fiscal del nivel óptimo de jurisdicciones que serían precisas para satisfacer de forma óptima las preferencias de todos los ciudadanos.

Por otra parte, el modelo de Tiebout se sustenta implícitamente en el axioma de que el gobierno local, al estar más cercano al individuo, es capaz de captar con mayor precisión sus preferencias de ingreso y gasto público y satisfacer mejor así sus necesidades.

3.3. Teorema de la descentralización.

Wallace Oates ofrece un importante complemento del denominado “universo tieboutiano”: lo que él mismo hace llamar el teorema de la descentralización.

De acuerdo con éste, parece claro que sí existe una perfecta correspondencia entre asentamiento de población en una jurisdicción, preferencias de esta población por los servicios públicos y provisión de dichos servicios por el gobierno de aquélla, se cumplen las condiciones para la existencia de un óptimo paretiano. En otras palabras, la solución final a la que conduce la dinámica tieboutiana es óptima bajo el criterio de Pareto.

Con su teorema de la descentralización, Oates profundiza más en este tema:

El teorema de la descentralización (que parte del supuesto de la inexistencia de economías de escala y de externalidades interjurisdiccionales) lo que en último término muestra es que el máximo bienestar no sólo se deriva de la provisión de la cantidad óptima del bien deseado por el ciudadano, sino, además, de su provisión descentralizada.

Esta aportación tiene una trascendencia teórica muy significativa en el campo de las finanzas públicas. El teorema de la descentralización de Oates es una pieza básica dentro del conjunto de modelos encaminados a determinar el nivel y la forma óptima de provisión de los bienes públicos.

Al contemplar con sensibilidad la realidad política surgen, inevitablemente, ciertas dudas que se pueden concretar en las siguientes interrogantes:

¿La esencia de la autonomía no está constituida por la posibilidad de dar prioridad a los propios intereses sobre los centrales?

¿No está la Teoría de la Descentralización Fiscal dejando de considerar temas centrales del problema como la divergencia de preferencias entre las diversas regiones o estados?

En efecto, la Teoría de la Descentralización Fiscal pondera escasamente un punto con el que la organización federal de un sistema fiscal ha de contar. La exigencia estrictamente política de autonomía por parte de las unidades de un Estado federal; la exigencia de que los poderes de decisión estén centralizados.

Establecer, técnicamente, que las políticas redistributivas y estabilizadoras deben llevarse a cabo por el centro y que, en la función de asignación de recursos, sea principio rector el Criterio de Pareto, es muy útil para desarrollar la teoría e incluso para realizar una práctica fiscal eficaz, pero olvida la realidad política del federalismo. Esta es la razón esencial de la estrechez del análisis para su aplicación práctica.

Criticada desde este punto de vista, la Teoría de la Descentralización Fiscal muestra escasa operatividad debido a que considera los aspectos políticos y constitucionales del federalismo separadamente de sus aspectos fiscales y económicos.

El núcleo de la solución federal es la negociación de las variables relevantes entre los diversos poderes políticos de decisión (gobiernos federal y locales). Los límites de la eficiencia de corto plazo que la Teoría de la Descentralización se impone a sí misma, no le permiten entrar en el terreno verdaderamente básico del federalismo fiscal.

La Teoría de la Descentralización carece de un modelo de negociación entre los diversos gobiernos que integran la estructura federal. Este modelo de negociación, por su parte, debería enfocarse con la finalidad de que pudiera constituir la base teórica de aquellas instituciones fiscales destinadas a ser foro de discusión que aseguren la preservación de la autonomía política de los entes involucrados y a ser instrumentos eficaces que permitan alcanzar auténticos compromisos políticos.

Las cuestiones técnicas tratadas por la Teoría de la Descentralización son importantes, pero el enfoque que sigue al análisis le impide englobar el tema de las divergencias existentes entre las preferencias de los diversos gobiernos; el análisis deja de considerar el tema central de cómo negociar esas preferencias.

Un problema básico del federalismo fiscal es el análisis de los procesos e instituciones democráticamente adecuados que sirvan para negociar y reconciliar los objetivos divergentes de los diversos niveles políticos en un Estado federal.

El problema de la Descentralización Económica

También es común, aún en la ciencia de las finanzas públicas, el confundir la problemática del federalismo fiscal, la cual tiene, por definición, aristas tanto políticas como económicas, con los meros problemas de descentralización económica de las funciones de gobierno, los cuales lo mismo se dan en el contexto de un Estado federal que en el de un Estado unitario.

Al no ser la descentralización económica de las funciones de gobierno una problemática privativa del Estado federal, en el campo del federalismo fiscal ésta es tomada en consideración como una dimensión entre otras.

En términos económicos, existen tres funciones de gobierno:

1. Estabilización de la economía a niveles altos de producto y empleo, sin crear presiones inflacionarias excesivas.
2. Establecimiento de una distribución equitativa del ingreso.
3. Provisión de ciertos bienes y servicios públicos directamente, e introducción de regulaciones e incentivos para corregir distorsiones significativas en la asignación de los recursos determinada por el mercado.

No obstante que estas funciones se refieren al sector público como un todo, es una peculiaridad del sistema federal el asignar las mismas a los diferentes niveles de gobierno.

Estabilización Económica. La función macroeconómica de estabilizar la economía a niveles altos de producto, sin crear presiones inflacionarias excesivas, descansa en el gobierno central, el cual controla la creación y destrucción del dinero.

Si cada gobierno local tuviera control monetario, habría un incentivo poderoso para crear dinero para comprar bienes y servicios reales de otras jurisdicciones, en lugar de percibir ingresos mediante la tributación local.

El resultado sería la creación excesiva de dinero con la consecuente rápida inflación de precios. Además, el alcance limitado de las medidas presupuestales locales destinadas a compensar el ciclo económico (expansión-depresión), y la apertura de las economías locales en particular, restringen significativamente a la política fiscal local.

Si, por ejemplo, un gobierno local tuviera que emprender una reducción fiscal substancial en sus ingresos tributarios para estimular a la economía local, se encontraría con que en cambio la mayor parte del gasto privado recién generado podría estar fluyendo hacia afuera de la jurisdicción en pago de bienes y servicios producidos en cualquier otra parte posiblemente con un efecto, en última instancia, pequeño sobre los niveles locales de empleo.

En suma, la ausencia de prerrogativas monetarias y la apertura de las economías locales o regionales (comprendiendo el alcance limitado de las medidas presupuestales locales compensatorias de los ciclos económicos) sugieren que el potencial para una política efectiva de estabilización macroeconómica se encontraría extremadamente limitado a nivel local.

Sin embargo, los estados (y quizás aun los municipios) pueden tomar algunas medidas contracíclicas. A través de fondos fiscales de estabilización, por ejemplo, pueden constituir reservas de excedentes de ingresos tributarios durante los períodos de expansión y emplearlos durante las recesiones a fin de estabilizar el gasto a lo largo del ciclo económico.

No obstante, es el gobierno central con sus instrumentos monetarios fiscales quien en última instancia ha de asumir la responsabilidad primordial por la estabilización macroeconómica nacional.

Distribución del Ingreso. La función de distribución del ingreso también requiere de un papel importante del gobierno central. El sistema económico nacional establece restricciones reales sobre la capacidad de los gobiernos locales para redistribuir el ingreso.

El alto grado de movilidad de los agentes económicos entre las jurisdicciones locales implica, por ejemplo, el que una de éstas no podría gravar a un grupo determinado con un tributo significativamente más oneroso que el impuesto en otras jurisdicciones, sin evitar crear incentivos para la emigración.

Si dicha jurisdicción tuviera que emprender un programa agresivo para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso local, mediante subsidios para la población de menores ingresos y tasas impositivas altamente progresivas para las de mayores ingresos, por ejemplo, las familias de ingresos relativamente altos tenderían a mudarse y a establecerse en jurisdicciones donde obtuvieran un tratamiento fiscal más favorable, mientras que las familias de bajos ingresos inmigrarían hacia la comunidad emprendedora de dicha política.

De esto último podría resultar una más equitativa distribución del ingreso, pero sería debido a la emigración de la población próspera y la inmigración de las familias de menores ingresos.

Esto no implica que los gobiernos locales no puedan redistribuir el ingreso en medida alguna. Pueden y, de hecho, lo hacen. Sin embargo, la movilidad de las familias y de las empresas impone restricciones reales sobre el carácter y nivel de la tributación local y de las transferencias a grupos de población.

El resultado es que el gobierno central no sólo ha de estabilizar la economía, sino también asumir una responsabilidad primaria en los programas de transferencias a la población para establecer una más equitativa distribución del ingreso. Esta responsabilidad, sin embargo, no excluye un papel amplio de los gobiernos locales para administrar los programas. Simplemente reconoce que los niveles de redistribución no pueden variar en forma extensa entre las localidades o regiones, y que no puede esperarse que éstas financien el grueso de los programas redistributivos con fondos derivados de sus propias fuentes de ingresos.

Provisión de Bienes y Servicios. En relación con la función del sector público que resta, la cual comprende la provisión de bienes y servicios públicos, los niveles descentralizados tienen una fundamentación económica básica.

Ciertos bienes públicos, tales como la defensa nacional, tienen el propósito de beneficiar a todos los miembros de la sociedad, y el gobierno central es incuestionablemente el agente apropiado para proveer de tales servicios públicos auténticamente nacionales.

En contraste, muchos otros servicios con características colectivas son primordialmente locales. La disposición de desechos y sistemas de drenaje, la protección policiaca, el transporte urbano, y los recursos recreativos para las comunidades son sólo unos cuantos ejemplos.

En estos casos puede hacerse valer un argumento de fuerza para fundamentar la provisión localizada de servicios de acuerdo con las preferencias locales. Particularmente, que el control centralizado tiende a dar por resultado niveles uniformes

del bien o servicio provisto a través de todas las jurisdicciones, aún cuando esta uniformidad pueda estar originando pérdidas potenciales en el excedente de consumidor, al forzar a toda persona a consumir el mismo nivel de servicios públicos.

Las investigaciones sugieren que la magnitud de estas pérdidas pueden ser bastante substanciales. Por tanto, siempre que sea posible, se deben ajustar los niveles de consumo a las preferencias de los individuos o grupos de individuos. La provisión descentralizada de servicios, siendo más sensible a la voluntad de pago de los consumidores locales, es más probable que consiga este objetivo.

CAPITULO IV

Estructura metodológica

La metodología se plantea a partir del paradigma metodológico de la “Reconstrucción de la Totalidad” (Páramo, 1999). Este paradigma utiliza técnicas cualitativas y una serie de heurísticos que ayudarán a comprender la compleja realidad a estudiar. El punto de partida es el concepto epistemológico de la totalidad, del cual se establece el ángulo de investigación a partir del hecho social, para recortar la realidad. Para apoyar la estrategia metodológica se adopta el método de “estudio de caso” (Yin, 1984; Creswell, 1998) que requiere una recopilación teórica previa para ser contrastada con los resultados empíricos. Este estudio dará un acercamiento con la realidad a partir de la validez y confiabilidad establecida en la investigación.

4.1. Paradigma metodológico: Reconstrucción de la Totalidad

La existencia de paradigmas guía las distintas formas en que un investigador puede acercarse a la realidad, ya sea en términos ontológicos, epistemológicos y metodológicos. El proceso de la especificación de nuevos paradigmas (Hassard, 1993) fue dado a conocer a la ciencia en el trabajo de Thomas Kuhn. Distingue entre periodos de actividad “normal” y “revolucionaria”, donde el crecimiento de un cuerpo de conocimiento está determinado por revoluciones paradigmáticas, es decir, por paradigmas que reemplazan a otros que han sido desechado. Tales cambios discontinuos son radicales e infrecuentes. La mayor parte del tiempo la ciencia avanza en fases normales, guiada por paradigmas dominantes (Pugh, Hickson, Hinnings y Turner, 1969). La elección del paradigma y la metodología deben estar determinados por los intereses de la investigación, por las circunstancias del escenario o de las personas a estudiar y por las limitaciones prácticas que se pueden enfrentar en el desarrollo de la investigación.

El “todo” constituye una forma de recortar la realidad para construir el objeto de estudio y así permitir dar solución a aspectos especiales de la materia en cuestión. De alguna manera, es el “todo” lo que da sentido a las partes en cuanto que las incluye, pues la totalidad pretende la construcción del conocimiento sin dejar fuera regiones significativas de la realidad. La metodología cualitativa, basada en el enfoque de la Reconstrucción de la Totalidad (Páramo, 1999), aporta un heurístico que permite generar explicaciones a los fenómenos que acontecen en una organización. El concepto de “totalidad” es el punto de partida para la estrategia metodológica utilizada. Para Popper, este concepto representa un heurístico metodológico importante debido a que, desde su perspectiva, ayuda a explicar cómo un fenómeno específico tiene una estructura organizada.

Zemelman (1987) reconoce como punto inicial a la totalidad concreta y su capacidad para enriquecer las estructuras racionales de conexión con la realidad empírica. Esta totalidad es importante como fundamento epistemológico para organizar el razonamiento analítico, además, es una apertura a la realidad. La delimitación de campos de observación, a partir de la reconstrucción de la totalidad, se puede conceptualizar como una aprehensión que no consiste en una explicación sino que sirve para definir la base posible de teorización. El beneficio metodológico de la totalidad, más que ser un mecanismo de contrastabilidad, consiste en enriquecer la base para reconocer posibles opciones de teorización.

4.2. La validez y la confiabilidad

Se refiere de acuerdo a Sierra Bravo (1994) a la capacidad que debe tener nuestra investigación para mostrar o representar la realidad a la que hace referencia. Una investigación o informe es válido si representa las características del fenómeno que intenta describir, estudiar o teorizar. Este aspecto debe considerar sin embargo que cualquier aproximación a la realidad tiene limitaciones propias del conocimiento humano.

Para asegurarnos de la validez de nuestra investigación debemos:

- a) asegurarnos que los resultados de la investigación no estén influenciados por otros factores ajenos a la realidad que queremos analizar. Este problema se resuelve a través de un diseño adecuado de multidimensionalidad, ángulo de investigación.
- b) comprobar que los resultados miden efectivamente la realidad a la que se refieren de manera significativa a través de una evaluación o verificación.

Existen dos tipos de validez, la interna o de concordancia de la investigación misma, del apego a la realidad; la externa o de concordancia con la realidad que hace referencia a otros fenómenos que no aborda la propia investigación pero que son similares. Este último aspecto es importante ya que a través de resultados representativos podemos llegar a la generalización.

Por último Sierra Bravo (1994) indica que el asegurarse de que los efectos encontrados en la investigación corresponden a la variable independiente propuesta es muy importante. Para lograrlo es necesario reconocer las variables externas que pueden estar afectando el fenómeno bajo estudio y sesgando los resultados. Respecto a la confiabilidad es necesario preguntarse hasta qué punto los datos o resultados que se obtuvieron son creíbles, es decir si se apegan a la realidad que se observan. La confiabilidad se relaciona con la capacidad de medición y reproducción de la medición de un mismo fenómeno en otro momento de tiempo.

Se utilizó una estrategia metodológica que permite analizar la naturaleza del fenómeno, compleja y multidimensional, y asegura la validez al triangular la información. Esquemáticamente el marco metodológico puede ser resumido gráficamente utilizando el concepto de “totalidad”, desarrollado por Hugo Zemelman (1987), como se muestra en la figura 1, donde se articulan el movimiento, los procesos y la direccionalidad. Dada la multidimensionalidad y complejidad de los procesos decisorios, la estrategia metodológica debe servir para mostrar la relación que guardan entre sí y la forma como se articulan con los elementos del entorno organizacional. El uso del concepto de totalidad y su expresión gráfica es un heurístico muy útil para presentar la totalidad social (Páramo, 1999: 191).

Para la validación de la investigación, Maxwell (1992, en Barba, 2002: 250 a 252) presenta una interesante tipología (Cuadro 7).

Cuadro # 7
Validez en la investigación

Tipo de validez	Descripción
Descriptiva	Es la que se relaciona con la etapa inicial de la investigación, usualmente involucra la recopilación de datos. El resultado principal es la información que describe lo que fue observado y experimentado.
Interpretativa	La interpretación, como algo cualitativo, es considerada como inextricable e inevitable de la recolección de los datos. Es básicamente utilizada para describir una situación. Es válida si los actores pueden confirmar o reconocer los descubrimientos de la investigación, en particular, donde hay oportunidad de que puedan ser inconvenientes para los resultados.
Teórica	Define intrínsecamente la recopilación y la interpretación de los datos en la etapa inicial de la investigación.
Generalidad	Se refiere al grado en el que la explicación es aceptada para ser generalizable. La investigación cualitativa se limita casi exclusivamente a generalizaciones internas, si efectivamente lo que se busca exige alguna forma de generalidad.
Evaluativa	Se refiere a la aplicación de un marco evaluativo, que es similar en la investigación cualitativa y cuantitativa. La evaluación no puede considerarse como un comunicado concluyente.

Fuente: Adaptado de Maxwell (1992, en Barba, 2002).

La confiabilidad exige preguntarse hasta qué grado los datos y los resultados que se obtuvieron son creíbles (Sierra Bravo, 1994). En la investigación cualitativa, la confiabilidad requiere demostrar el nivel de veracidad de los resultados obtenidos.

4.3. Estudio de caso

En el estudio de caso, Creswell (1998), dice que el análisis consiste en hacer una descripción a detalle del caso y el lugar. Si éste presenta una cronología de eventos, entonces se recomienda analizar múltiples fuentes de datos para determinar la evidencia en cada fase de la evolución del caso. Se recomienda el uso de cuadros para reportar los resultados obtenidos y se proponen cuatro formas de análisis e interpretación de la información: a) agregación categórica, b) interpretación directa, c) establecimiento de patrones, d) la generalización naturalística.

Yin (1984) propone tres modelos de análisis estratégico para el estudio de caso: a) el juego de patrones, b) la construcción de explicaciones, y c) el análisis de series de tiempos. El juego de patrones consiste en formular un patrón predictivo y contrastarlo con uno formulado empíricamente; si los resultados para el estudio de caso coinciden, entonces podrán validarse. El modelo de construcción de explicaciones es similar al juego de patrones, sin embargo, es un procedimiento que ofrece mayor grado de dificultad; el objetivo es analizar los datos obtenidos en el estudio de caso para construir una explicación del mismo. El análisis de series de tiempos es la tercera estrategia - análoga a la serie de tiempos- y sirve para dirigir el análisis en experimentos y cuasi experimentos.

Para la presente investigación, el estudio de caso fue definido en función del interés personal y de la relevancia de la organización estudiada y el sistema fiscal mexicano. Se establecieron contactos para obtener las facilidades necesarias para que la Secretaria de Planeación y Finanzas, se constituyera como el universo de observación.

Para los fines de esta investigación, la información obtenida de los datos que aporta la parte empírica, será analizada con base en la estrategia de la propuesta del "juego de patrones", de Yin (1984).

4.4. Hecho social

El planteamiento de esta investigación parte del hecho social, construido a partir de la definición de la organización estudiada. De ella se obtuvo la información empírica para sustentar el estudio de caso. A partir de la definición teórica de la organización, se seleccionó como universo de observación a la Secretaría de Planeación y Finanzas. El hecho social acorde a la investigación se presenta como sigue:

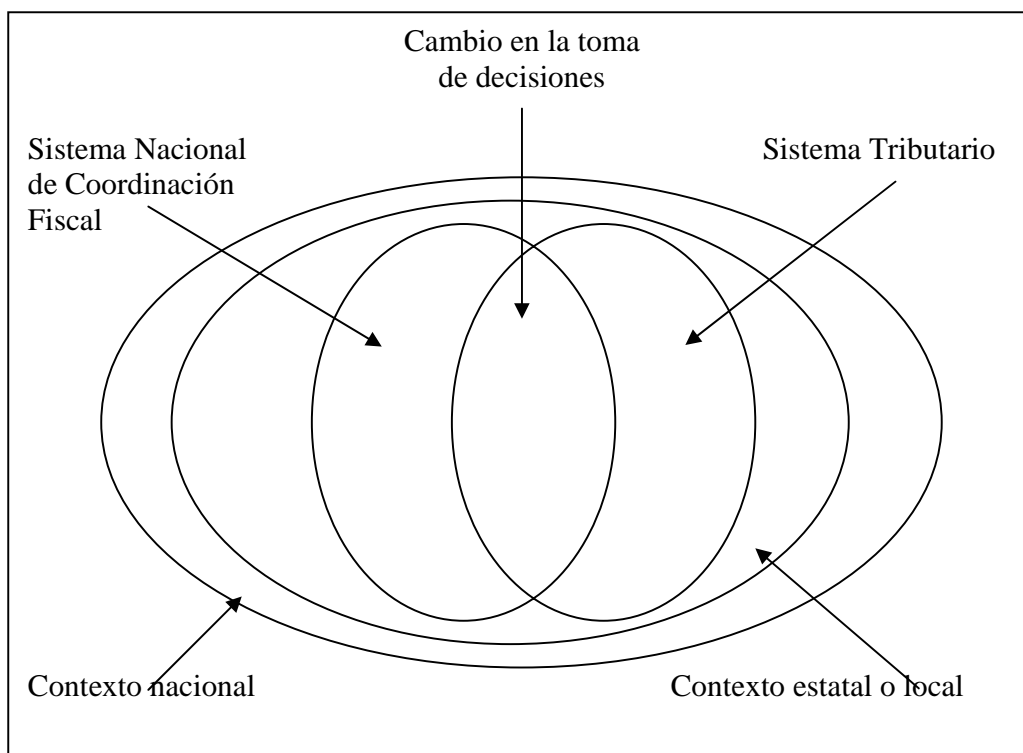
El enfoque teórico del nuevo institucionalismo es una guía válida para el estudio de las organizaciones, ofreciendo argumentaciones teóricas que son aplicables a diversos niveles de investigación, como el fenómeno del cambio organizacional, que se manifiesta a partir de la absorción de la secretaria de planeación, generando transformaciones, específicamente en las decisiones estratégicas y en la estructura de la secretaria de planeación y finanzas .

4.5. Desarrollo de la estrategia metodológica

La estrategia metodológica que condujo este estudio fue el enfoque de Reconstrucción, donde el concepto de la totalidad es crucial para emprender el análisis (Figura 14). En esta estrategia, el mecanismo metodológico operativo es la reconstrucción articulada, mediante la cual se pueden sentar las bases para captar la realidad en condiciones de totalidad concreta, con lo que se pretende comprender de una manera más exacta la realidad (Zemelman, 1987).

El concepto de totalidad constituye una perspectiva epistemológica desde cuyas diferentes dimensiones y su interrelación con la realidad deben delinearse y comprenderse mejor. Es un heurístico metodológico desde el cual se delimitan y estudian las más grandes dimensiones de la realidad investigada (Páramo, 1999: 192 y 193).

Figura # 14
Relación entre el cambio organizacional, la toma de decisiones, y el sistema tributario, a partir del hecho social



Los principales elementos (Páramo, 1999) del enfoque incluido en el paradigma metodológico elegido son los siguientes:

a) Eje de análisis. Son conceptos que sirven para relacionar heurísticos y acercarse al hecho social que se desea estudiar.

b) Dimensiones de análisis. Son ordenadores cercanos a la pregunta central que guiará el criterio del investigador.

c) Incrustaciones. Son elementos que conforman una dimensión.

d) Ángulo de investigación. Es un heurístico mediante el cual se logra el recorte de la

totalidad para privilegiar y acotar los aspectos importantes a investigar; ayuda a delimitar las dimensiones que están más relacionadas con el análisis.

e) Instrumentos metodológicos. Son las técnicas aplicables a la investigación cualitativa o cuantitativa.

f) Propositiones. Son conceptos utilizados en la investigación cualitativa, como tentativas de explicación de una realidad empírica.

4.6. Dimensiones de análisis e incrustaciones

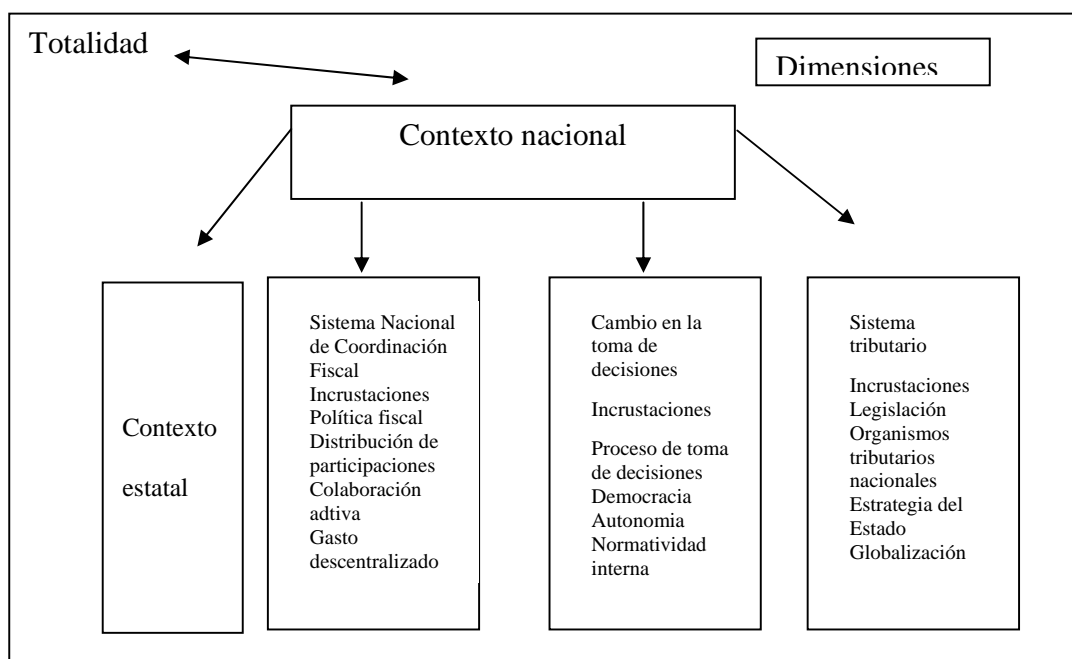
Al estudiar el fenómeno social desde un enfoque de totalidad, se pretenden delimitar las dimensiones principales y los elementos involucrados, observando la forma en que se relacionan y la influencia que tienen sobre el objeto de investigación. Las incrustaciones son elementos que integran una dimensión (Páramo, 1999: 200), (Figura 15).

Se toma como punto de partida la totalidad compleja, de la que se visualizan los contextos internacional y nacional, para determinar las dimensiones de análisis que son las siguientes:

- a) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,
- b) El cambio en la toma de decisiones y
- c) El sistema tributario.

Asimismo, se establecen las incrustaciones para cada dimensión, relacionándolas con los contextos nacional e internacional.

Figura # 15
Relación entre el SNCF, cambio en la toma de decisiones y sistema tributario, desde la perspectiva de "totalidad" hacia las dimensiones

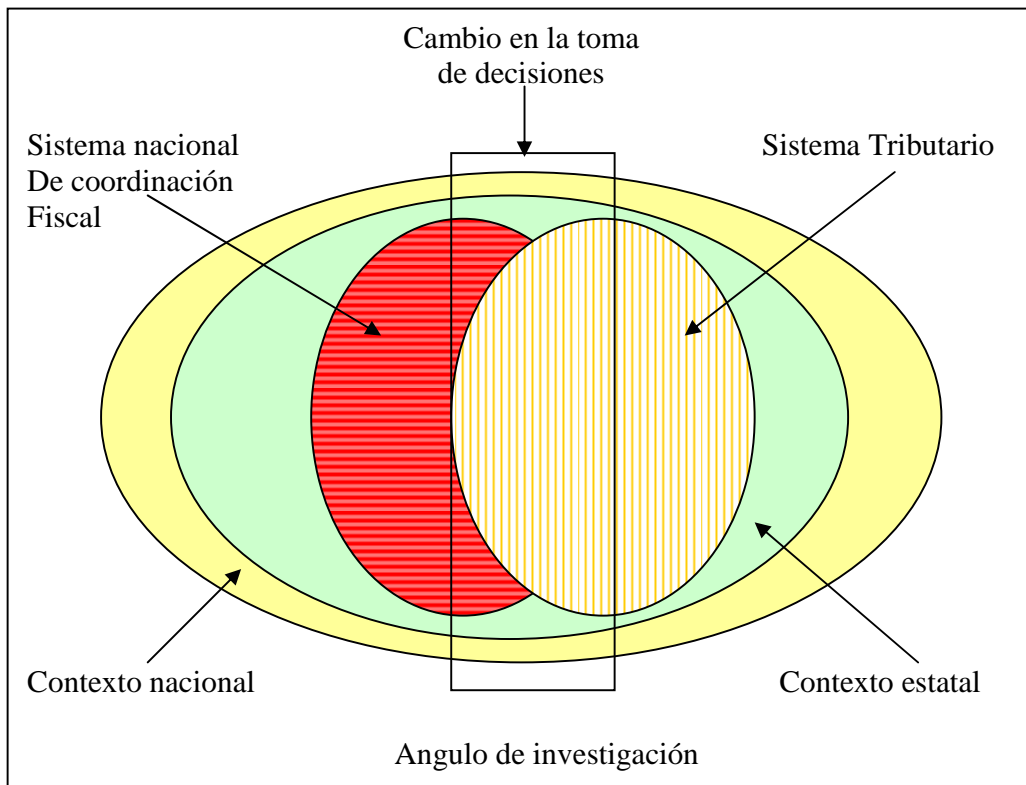


4.7. Ángulo de investigación

Al realizar el análisis desde la perspectiva de totalidad, se busca acotarla a partir del problema de estudio, para obtener el ángulo de investigación (Figura 16), elemento fundamental para el análisis de la realidad. El ángulo de investigación es un heurístico que permite delimitar las diferentes dimensiones que están directamente involucradas con el problema, detectando los distintos elementos y procesos contenidos dentro de esas dimensiones. Este instrumento metodológico permite estimar hasta dónde tiene que ir el investigador dentro de otras dimensiones también relacionadas con el problema. Con apoyo de esta herramienta metodológica, la interconexión entre dimensiones y procesos puede ser más fácilmente estudiada (Páramo, 1999: 194 y 195).

Una vez delimitadas las dimensiones de investigación, es posible establecer el ángulo (Páramo, 1999: 193). A éste lo delimitan cinco elementos: (1) las características del fenómeno social a estudiarse, como un conjunto de pregunta central de investigación; (2) las principales dimensiones del problema; (3) los procesos y elementos más importantes de cada dimensión; (4) las intra e inter dimensiones de las articulaciones del problema; (5) la articulación entre la naturaleza del problema y el contexto social general.

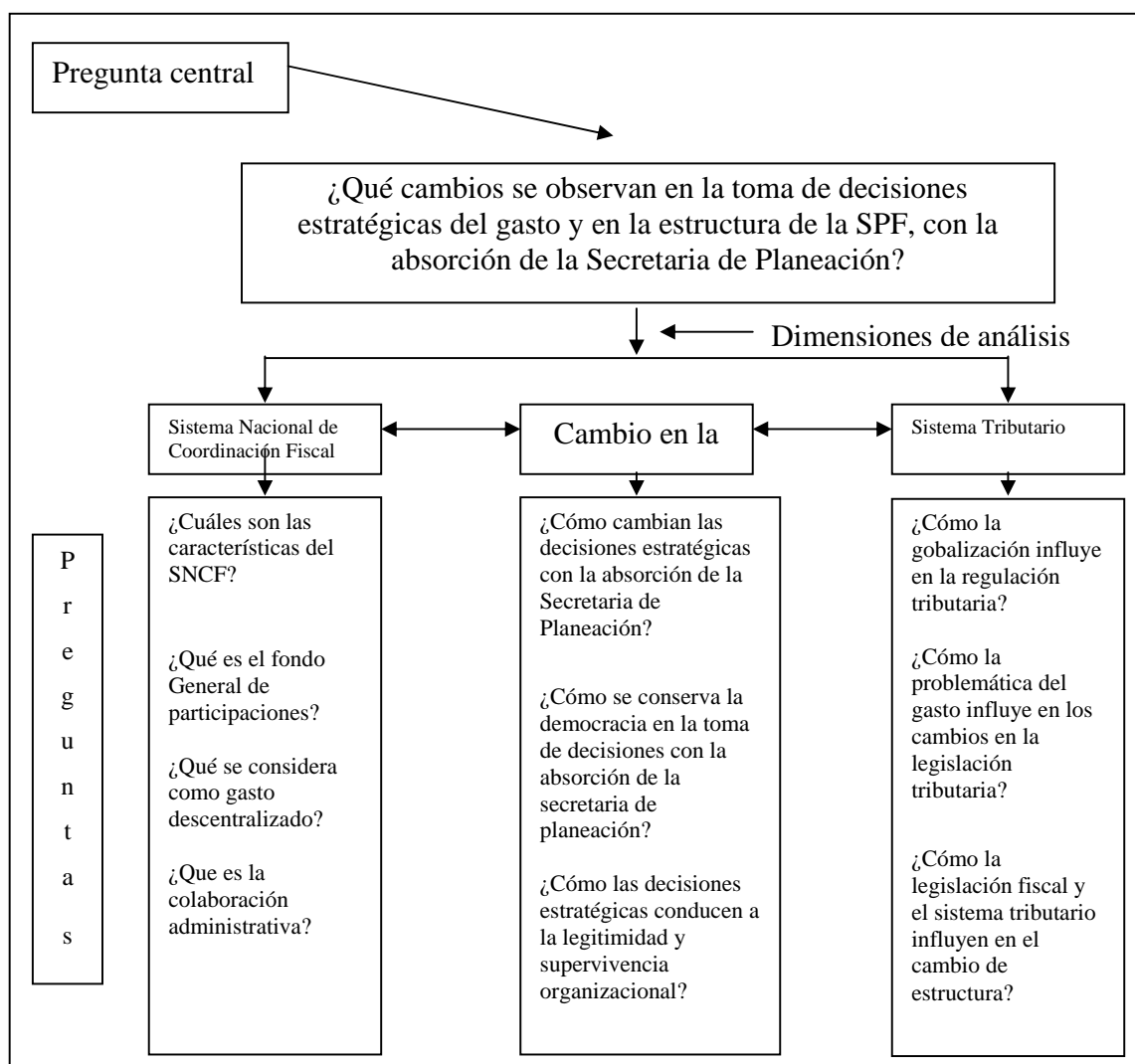
Figura # 16
Relación entre el cambio organizacional en la toma de decisiones, la estructura del sistema de coordinación fiscal y el sistema tributario
Ubicación del ángulo de investigación



4.8. Preguntas de investigación

Al aplicar el concepto de “totalidad” al problema en estudio, las macrodimensiones generales pueden delimitarse y ser estudiadas utilizando técnicas provistas por diversas disciplinas. El planteamiento de una o varias preguntas sobre el problema a investigar permiten al investigador resumir el enfoque que se dará al estudio, con la ventaja de poder presentarlo de manera directa. Las preguntas pueden ser más o menos generales, pero sin lugar a dudas, es importante que sean claras y precisas (Figura 17).

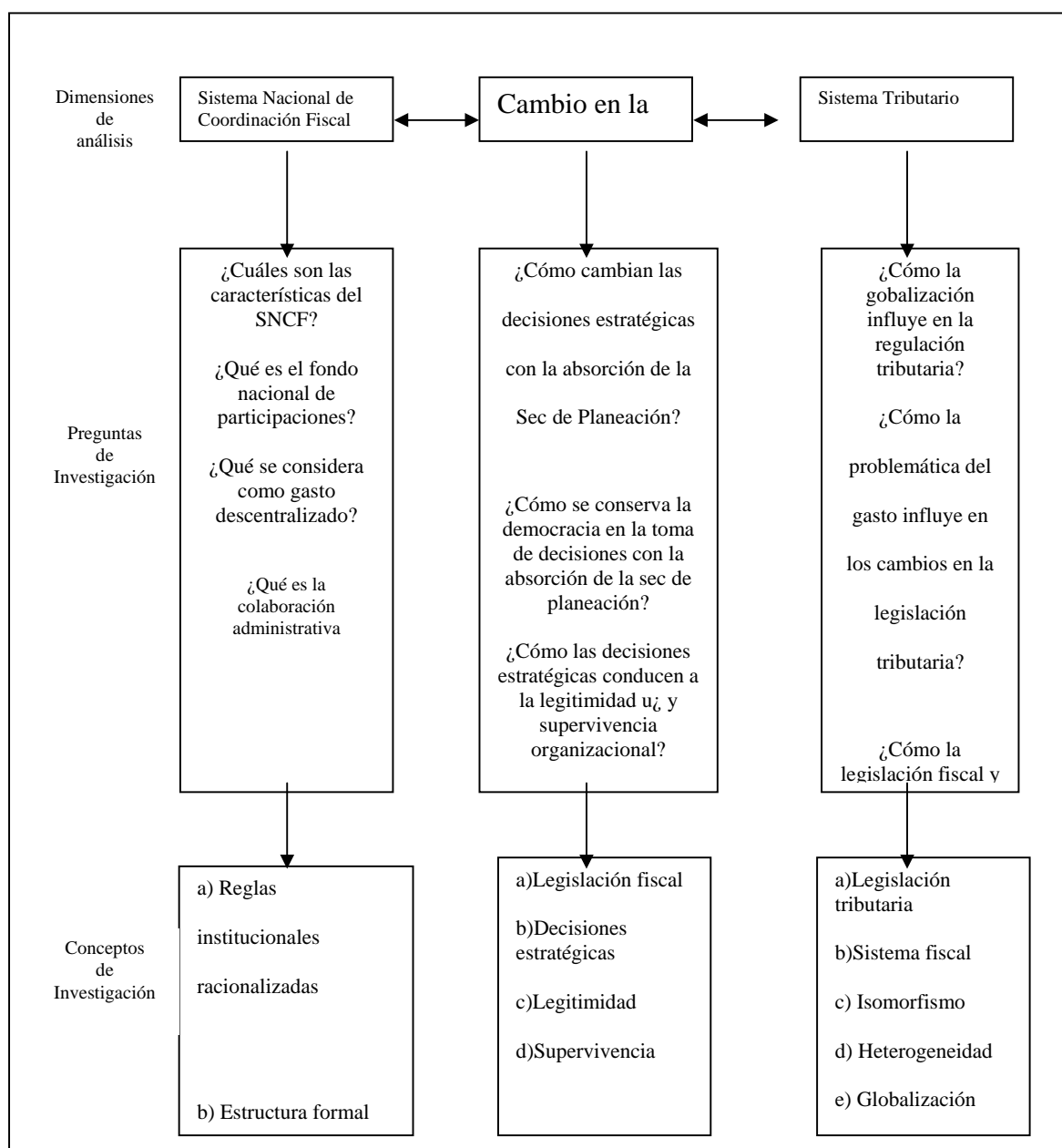
Figura # 17
Ángulo de investigación, dimensiones de análisis y preguntas de investigación



4.9 Construcción de conceptos

Al determinar los términos, las unidades de observación, las preguntas de investigación y, en su caso, las variables de las proposiciones científicas, es necesario definir los conceptos. Estos conceptos teóricos surgen de las preguntas de investigación y su función es transformarlas en términos investigables. La identificación de conceptos (Figura 18) clarifica los elementos que ayudarán a dar respuesta a las proposiciones que se plantean:

Figura # 18
Preguntas de investigación y conceptos



Conceptos que corresponden a las preguntas de investigación de la dimensión de análisis “sistema nacional de coordinación fiscal”

a) Reglas institucionales racionalizadas. Son rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Son clasificaciones que se incorporan a la sociedad y simplemente se dan por hecho, o pueden ser apoyadas por la opinión pública o por la fuerza de la ley. Pueden tener efectos sobre las estructuras formales (March y Olsen, 1997: 68; Meyer y Rowan 2001: 80).

La definición de ‘mitos racionales’ es construida a partir de las argumentaciones teóricas planteadas por Meyer y Rowan (2001).

b) Mitos racionales. Son elementos creados por la organización o tomados del medio ambiente, considerados como correctos, adecuados, racionales y necesarios. Se incorporan a la organización para evitar ilegitimidad y asegurar la supervivencia por medio de mantener la apariencia de que verdaderamente funcionan, independientemente de su eficacia (Meyer y Rowan, 2001).

c) Estructura formal. Es un plan para definir actividades que incluye, ante todo, el cuadro de la organización: una lista de oficinas, departamentos, posiciones y programas (Meyer y Rowan, 2001).

d) Cultura organizacional. Se manifiesta como artefactos, valores y supuestos. Los artefactos son la superficie de la cultura, son tangibles y visibles. Los valores son principios sociales, filosofías, metas y estándares con un valor intrínseco; la esencia está representada por supuestos o creencias con respecto a la realidad y a la naturaleza humana (Schein, 1985, en Dávila y Martínez; 1999).

Conceptos utilizados en las preguntas de investigación correspondiente a la dimensión de análisis “cambio en la toma de decisiones”

- a) Legislación fiscal. Se entiende como el conjunto de leyes y reglas emitidas por el Poder Legislativo y Ejecutivo aplicables a la SPF.
- b) Decisiones estratégicas. Son aquellas que establecen la orientación general de una empresa y su viabilidad máxima a la luz, tanto de los cambios predecibles como de los impredecibles que, en su momento, pueden ocurrir en los ámbitos que son de su interés o competencia (Quinn, 1998: 7).
- c) Legitimidad. Se refiere a que los valores que siguen las organizaciones deben ser congruentes con los valores sociales, tiene que ver con explicar o justificar el orden social, de tal manera que las disposiciones institucionales sean subjetivamente plausibles (Parsons: 1960 en Scott, 2001: 221 y 222).
- d) Supervivencia. Se refiere a la permanencia y perpetuación de la organización en el transcurso del tiempo.

Conceptos que corresponden a las preguntas de investigación relacionadas con la dimensión de análisis “sistema tributario”

- a) Legislación tributaria. Se entiende como el conjunto de leyes y reglas emitidas por el Poder Legislativo y Ejecutivo, aplicables a la SPF.
- b) Sistema fiscal. Conjunto de personas y organizaciones, tanto públicas como privadas, por medio de las cuales se captan, administran, regulan y dirigen los recursos fiscales que se realizan entre los diversos agentes económicos, dentro del marco legal correspondiente.

- c) Cambio isomorfo. Es el resultado de modificar el ambiente a causa de las presiones formales e informales que sobre una organización ejercen otras de las cuales depende. Las organizaciones influyentes también imponen expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan. En algunos casos es la respuesta a un mandato del gobierno, que afecta muchos aspectos de la conducta y estructura de una organización (Meyer y Rowan, 2001: 88).

- e) Heterogeneidad. Es la posibilidad de que las organizaciones que están influidas por un mismo ambiente organizacional, respondan en forma estratégica y diferenciada a las demandas externas. Dichas respuestas se manifiestan a manera de conformidad, compromiso, evasión, desafío o manipulación (Oliver, 1991 y Powell, 2001).

- f) Globalización. Es la internacionalización económica, es decir, la existencia de una economía internacional relativamente abierta y con grandes y crecientes flujos comerciales y de inversión de capital entre las naciones (Saxe-Fernández, 1999: 10).

4.10. Proposiciones de la investigación

La proposición indica el objetivo de búsqueda o lo que se trata de probar. Su exposición debe cumplir con los siguientes requisitos: a) debe referirse a una situación real, b) las variables deben ser comprensibles, precisas y lo más concretas posibles, c) además debe existir una relación lógica entre ellas, d) deben ser observables y medibles, e) deben estar relacionadas con las técnicas disponibles para probarlas (Hernández, Fernández y Baptista, 2000).

El recorrido teórico realizado y las preguntas de investigación tienen un rol fundamental en el estudio al ser confrontadas con la totalidad compleja, el ángulo de investigación y las dimensiones de análisis. De ahí que la pregunta central de la investigación se transforme en la proposición central, y que del resto de las preguntas determinadas se construyan las proposiciones teóricas. La proposición central se establece como sigue:

La absorción de la secretaría de planeación es el elemento central para determinar el cambio organizacional que incide en la toma de decisiones estratégicas del gasto y en la estructura de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Edo. de Chiapas.

Definida la proposición central, se retoman los tres conjuntos de las preguntas, relacionadas entre sí, y diseñadas por cada una de las dimensiones de análisis. A partir de ellas se determinan otras tres proposiciones de la investigación, que surgen de los planteamientos teóricos y de la problemática efectuada (Figura 19).

La proposición A de investigación trata de explicar las consecuencias esperadas a partir de la incorporación de mitos racionales institucionalizados, que traen consigo un cambio en la estructura organizacional y en el *perfil* de los directivos.

A. La incorporación de reglas institucionales racionalizadas en la SPF del Estado de Chiapas, modifica la organización en su estructura formal

La proposición B trata de explicar el cambio en las decisiones que toma la organización y las consecuencias que dichas decisiones tienen en el terreno de la legitimidad y la supervivencia organizacionales.

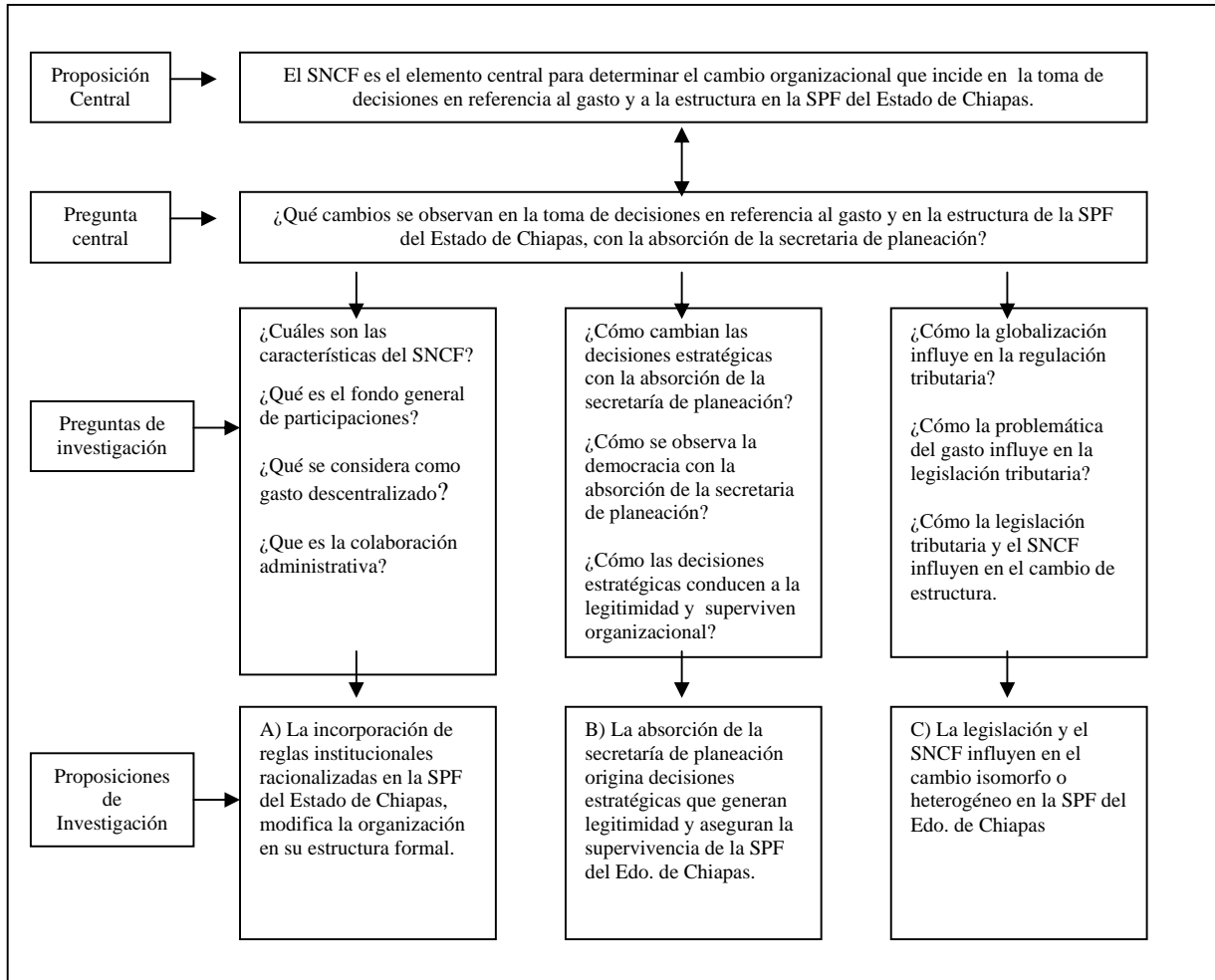
B. La absorción de la secretaria de planeación origina decisiones estratégicas que generan legitimidad y aseguran la supervivencia de la Secretaria de Planeación y Finanzas del Edo. de Chiapas

La siguiente proposición explicará la influencia que ejercen la legislación fiscal y el sistema tributario, para determinar el isomorfismo o heterogeneidad de la Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas.

C. La legislación tributaria y el sistema nacional de coordinación fiscal influyen en el cambio isomorfo o heterogéneo en la secretaria de planeación y finanzas del Edo. de Chiapas.

Figura # 19

Proposiciones de la investigación a partir de la pregunta central y las preguntas de la investigación



4.11 Determinación de variables e indicadores.

De acuerdo con Blalock (1989), el principal problema que enfrenta el científico social es decidir objetivamente qué variables tienen mayor peso en la investigación. Existen una o más variables cuyo comportamiento deseamos comprender o controlar; a estas se les denomina variables dependientes. Ellas influyen sobre otro conjunto de variables que pueden ser posibles causas del comportamiento de las primeras y que poseen prioridad causal; a éstas se denominará variables independientes. Dos atributos fundamentales determinan la importancia de las variables: primero, que sean características observables de algo, y segundo, que sean susceptibles de cambio o variación con relación a los mismos o diferentes objetos.

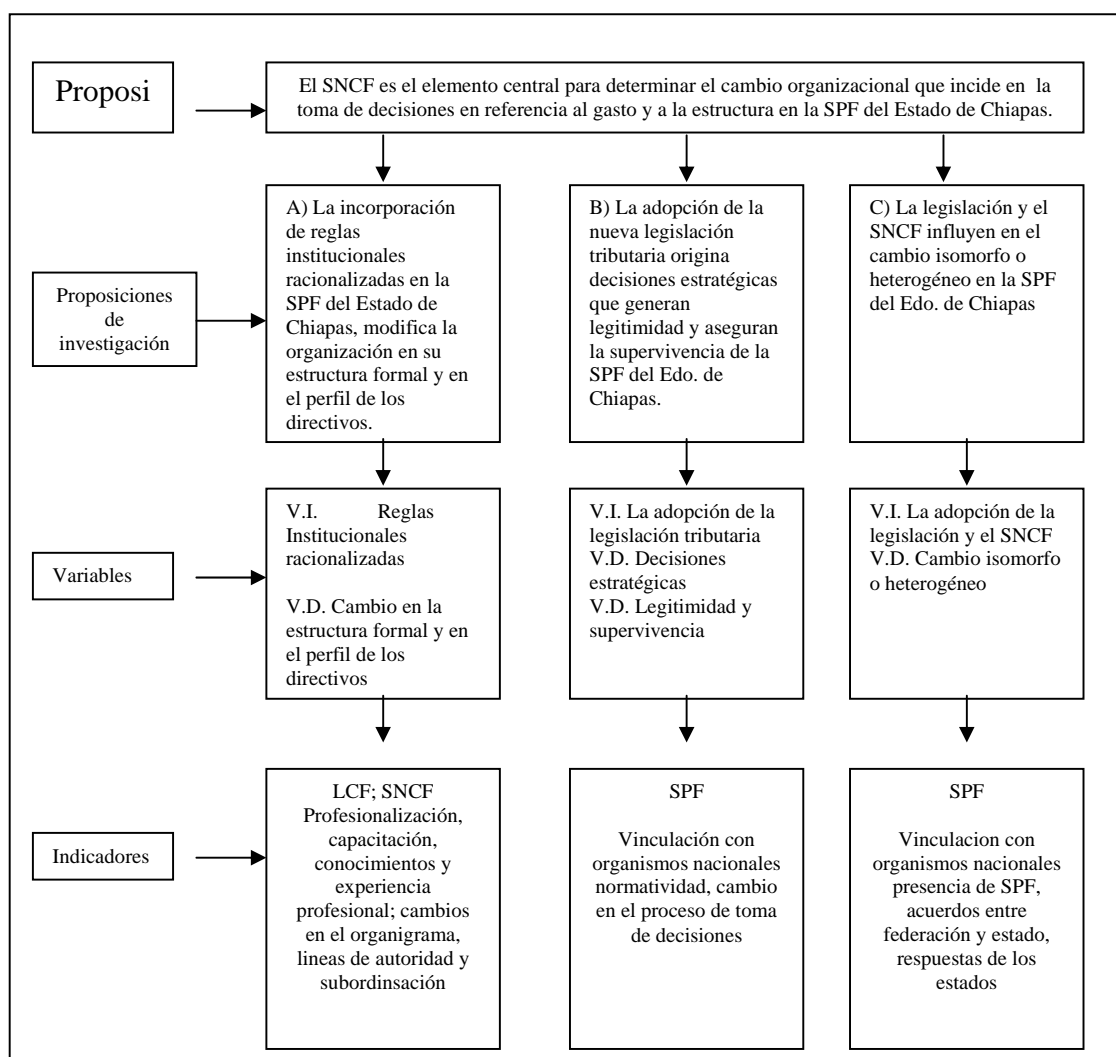
Una vez determinadas las proposiciones de la investigación, las variables se construyen a partir de ellas, derivando como un conjunto lógico de atributos independientes y dependientes. También se elaboran los indicadores por cada una de las proposiciones planteadas (Figura 20).

4.12. Técnicas de investigación

Al realizar una investigación cualitativa se establecen técnicas que, de acuerdo con Sierra Bravo (1994), son procedimientos de actuación concretos y particulares, relacionados con las distintas fases del método científico. La entrevista semiestructurada, la observación directa, participante y no participante, la grabación, así como la observación documental y el análisis de texto, son técnicas que serán aplicadas en la investigación.

Figura # 20

Construcción de variables e indicadores a partir de las proposiciones



Nota: V.I.= Variable independiente; V.D.= Variable dependiente, LCF= Ley de coordinación fiscal. SNCF= Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

4.12.1. La entrevista

Para Fontana y Frey (1998), la entrevista es una técnica que puede ser ardua. No sólo se trata de hacer preguntas y obtener respuestas, ya que siempre la palabra hablada y escrita tendrá una dosis de ambigüedad; es una de las herramientas más comunes que se utiliza para comprender al ser humano. La entrevista tiene una variedad amplia de formas y múltiples usos; puede ser estructurada y no estructurada (Schwartz y Jacobs, 1984; Denzin y Lincoln, 1998), (Cuadro 8). De acuerdo con Sierra Bravo (1998), la entrevista proporciona un excelente instrumento heurístico para combinar los enfoques prácticos, analíticos e interpretativos implícitos en todo proceso comunicativo. Busca lograr una apertura nítida de canales para establecer efectividad práctica en el sistema de comunicación interpersonal.

Cuadro # 8
Tipos de entrevista

Entrevista	Descripción
Estructurada	El entrevistador realiza su labor basándose en una guía de preguntas específicas y se sujeta exclusivamente a esta.
Semiestructurada	Se basa en una guía de asuntos o preguntas, pero el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados.
No estructurada o abierta	Se fundamenta en una guía general de temas no específicos y el entrevistador tiene toda la flexibilidad para manejarla.

Fuente: Grinnell (1997 en Hernández, Fernández y Baptista, 2002: 455)

4.12.2. La observación

Otra técnica común de la investigación cualitativa es la observación (Schwartz y Jacobs, 1984). Mediante ella, nuestros sentidos -y los instrumentos tecnológicos que la potencializan, como el audio, video y fotografía-, nos acercan más a la realidad para indagar en torno a ella. Existen diversos tipos de observación en razón de los distintos niveles de estructuración, participación, apertura o enfoque y profundización. Así, tenemos la observación directa, que es exploratoria y de poca profundidad. La observación participativa es la que se usa en combinación con la entrevista; al ser hecha por un observador participante, éste verifica si las personas dicen lo que en realidad quieren decir. En la técnica de observación y entrevista se requiere, en la mayoría de los casos, la transcripción, que debe ser efectuada con apego a la realidad. La estrategia de investigación de técnicas audiovisuales es de origen reciente; reporta gran utilidad para la investigación debido a sus múltiples aplicaciones. Incluye los estudios fotográficos, filmaciones, grabaciones y películas, entre otras. Su utilidad es amplia, si consideramos que son fuentes directas de datos. Esta particular forma de comunicación resulta muy útil para obtener declaraciones.

Sierra Bravo (1994) propone seis tipos de observación (Cuadro 9), que además de los escritos, películas, fotografías, reproducciones de sonidos y objetos de toda clase, constituyen el objeto de la investigación documental (Schwartz y Jacobs, 1984).

Cuadro # 9
Tipos de observación

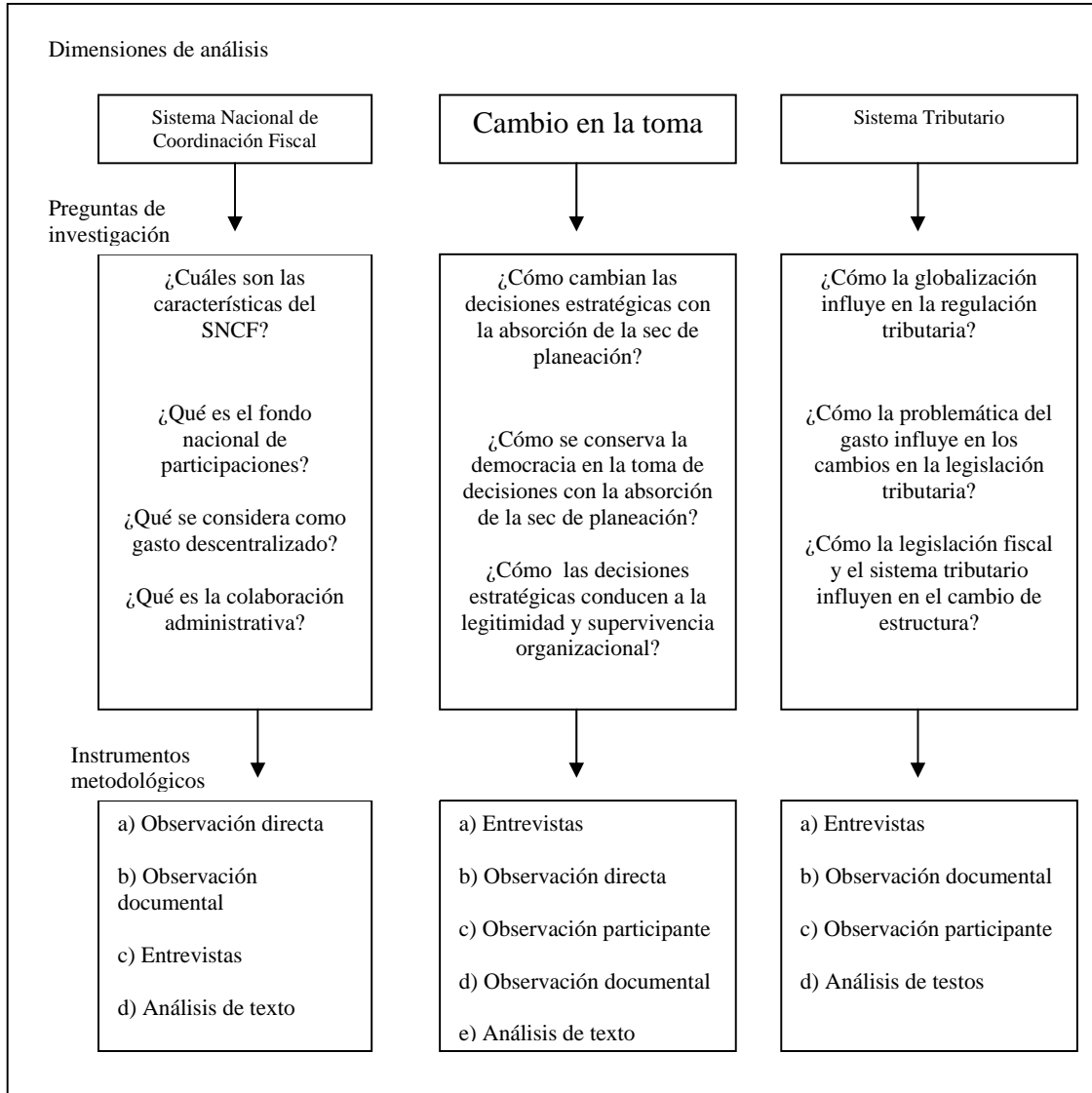
Observación	Definición	Características
Directa simple	Es la inspección y estudio realizado por el investigador, mediante el empleo de sus propios sentidos, especialmente de la vista, de las cosas y hechos de interés. Los ve tal como son o tienen lugar espontáneamente; en el tiempo en que ocurren y con arreglo a las exigencias de la investigación científica. Puede o no ayudarse de aparatos técnicos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es percibida por los sentidos del investigador. 2. Consiste en el estudio de fenómenos existentes naturalmente, no provocados artificialmente. 3. Es el examen de fenómenos o acontecimientos actuales tal como son o tienen lugar en la realidad. 4. Es realizada de acuerdo a requisitos exigidos por la investigación sociológica científica.
Participante	Tiene lugar, cuando el investigador se mezcla con el grupo observado y participa en sus actividades más o menos intensamente.	Si la observación es más prolongada, se tiene observación etnográfica.
Precientífica	Es la relativa a la aptitud para ver en los acontecimientos de la vida los hechos de interés social. Capacidad para calificarlos y juzgarlos.	Es una cualidad del sociólogo.
Global	Es una técnica previa y preparatoria de una encuesta posterior.	Requiere percatarse lo más profundamente del ambiente natural al que se referirá el estudio.
Descriptiva	Es una técnica independiente que permite determinar únicamente los aspectos del campo de observación que serán objeto de investigación.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Requiere establecer el campo de observación y definirlo lo más posible. 2. Elegir los aspectos que se consideren de mayor interés para la investigación. 3. Especificar las dimensiones de los aspectos seleccionados y las variables empíricas o indicadores de dichas dimensiones. 4. Este instrumento debe ser probado antes de iniciar la observación. 5. Las anotaciones deben realizarse en el momento o, si no es posible, lo antes que se pueda.
Explicativa	Es una técnica independiente que tiende a comprobar determinadas hipótesis formuladas previamente.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sobre la base de la teoría explícita se aíslan conceptualmente distintas clases de variables. 2. El proceso de observación se estructura en categorías de observación definidas con precisión. 3. Las condiciones situacionales de partida son sometidas a control a fin de posibilitar observaciones comparables.

Fuente: Adaptado de Sierra Bravo (1994: 253)

Las preguntas de investigación se transforman en proposiciones teóricas que son confrontadas con la realidad estudiada, a través de instrumentos metodológicos adecuados para la investigación cualitativa (Figura 21).

Figura # 21

Relación entre preguntas de investigación e instrumentos metodológicos



Concluida la aplicación de los instrumentos de investigación elegidos, el resultado se concreta a una abundancia de información de datos individuales, sin agrupación alguna y carentes de significado. Por ende, la etapa siguiente será la clasificación o agrupación de los datos referentes a cada variable objeto de estudio. El objetivo de la clasificación es reflejar la dimensión colectiva de los datos, para permitir que se manifiesten las uniformidades, semejanzas y diferencias de los fenómenos

sociales (Sierra Bravo, 1994). Existen varias técnicas y estrategias para analizar y darles sentido. Schwartz y Jacobs (1984), se refieren a esta parte del proceso como la “recogida de los datos”, que permite realizar una reconstrucción de la realidad. Hay que analizarlos para que proporcionen una descripción profunda de la vida social; esto porque la investigación cualitativa aporta una buena cantidad de datos que describen el interior de las organizaciones.

4.13. Universo de observación y unidades de análisis

La entidad denominada Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas fue considerada como la idónea para constituir el universo de observación del estudio.

La entidad está constituida por el titular de la SPF; tres unidades una de apoyo administrativo, otra de informática y una más de planeación, asimismo por tres subsecretarías que son de Planeación, de egresos, e ingresos, por una Tesorería, y Procuraduría Fiscal y por dieciséis direcciones, cinco dependientes de la subsecretaria de planeación que son de seguimiento y evaluación, geografía estadística e informática, de planeación, de programación del gasto de inversión y de programas concertados; cuatro direcciones dependientes de la subsecretaria de egresos que son: de política del gasto, de presupuesto, de contabilidad y evaluación y de entidades paraestatales; cuatro de la subsecretaria de ingresos que son: de ingresos, de catastro urbano y rural de auditoría fiscal y de cobranza y procedimientos tributarios; la tesorería cuenta con dos direcciones que son: de análisis y planeación financiera y de control financiero.

Las unidades de observación o análisis “son realidades que se pretenden observar” (Sierra Bravo, 1994: 96). Como tales, constituyen en la investigación el objeto global de estudio de donde se obtienen los datos empíricos necesarios para contrastar las proposiciones con la realidad. Las unidades de análisis, fuente principal de datos en la investigación social, son: los individuos, los grupos sociales, las instituciones y los objetos culturales obra del hombre. Las unidades de análisis planteadas en esta investigación son:

- a) La estructura del Sistema Nacional de coordinación Fiscal,
- b) Los funcionarios de diferentes mandos.
- c) El sistema tributario, y
- d) La legislación fiscal.

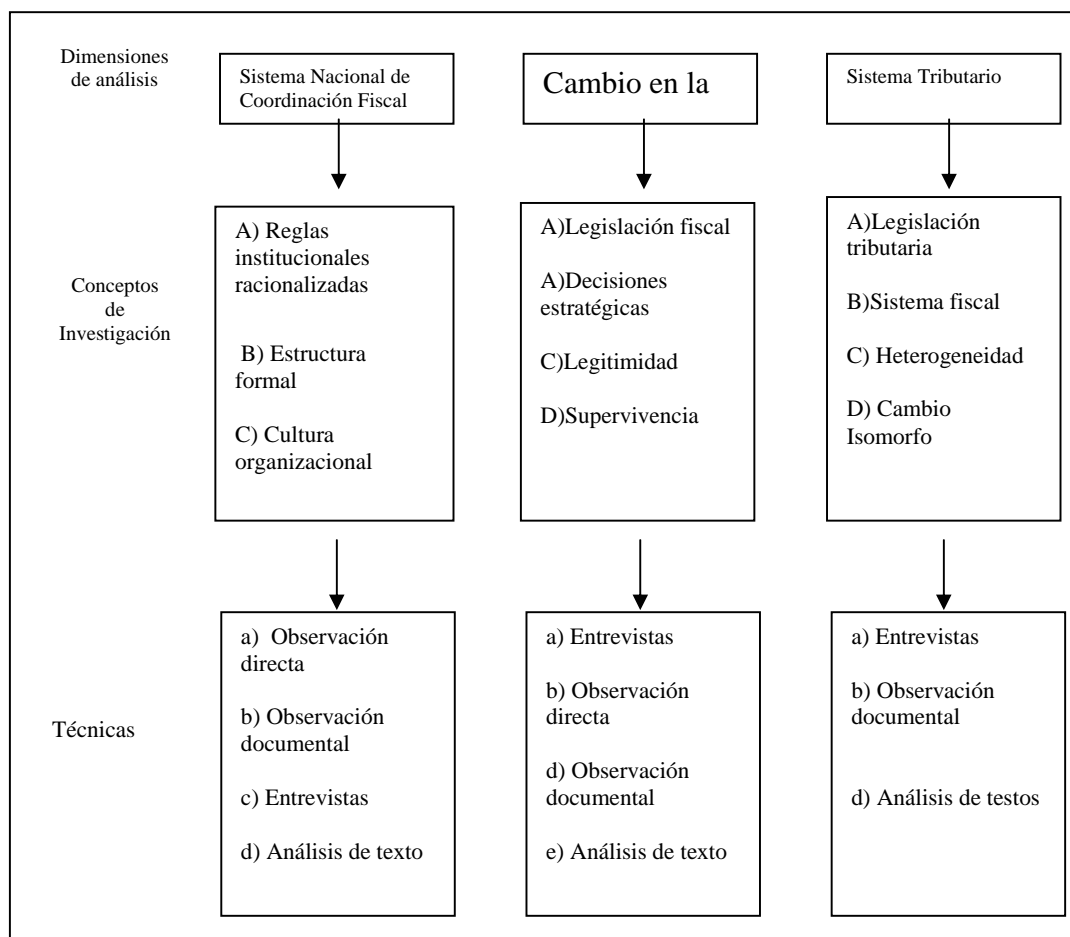
4.14. Muestra

Para Sierra Bravo (1994: 174), las muestras son “parte de un conjunto o población debidamente elegida, que se somete a observación científica en representación del conjunto, con el propósito de obtener resultados válidos, también para el universo total de investigación”. La base de la muestra es, en todo caso, la población de la que se obtiene ésta. La importancia en sentido operativamente estricto, es lo que resulta de la elección de unidades dentro de una población o conjunto previamente determinado. Una de las condiciones de la muestra es que constituya una porción del universo y que conste de un número suficiente de elementos, de manera que realmente represente al universo.

Para determinar la muestra adecuada a los fines de la presente investigación se consideraron las dimensiones de análisis y los conceptos de investigación previamente definidos (Figura 22).

Con el propósito de llevar a cabo la investigación en la Secretaría de Planeación y Finanzas, se estableció el primer contacto con el Titular de esa dependencia. Se formalizó la comunicación, quien dio su autorización para iniciar la recolección de información. Con ello, se determinaron las estrategias aptas para la investigación cualitativa.

Figura # 22
Dimensiones de análisis, conceptos de investigación e instrumentos metodológicos



De la aplicación de las técnicas se obtuvo información de un total de 14 informantes calificados y participantes activos de la organización. siete de los cuales, que respondieron a entrevistas semiestructuradas (Cuadro 10), son integrantes de la dependencia ocupando cargos de primero y segundo nivel secretario y subsecretarios. Otras siete personas proporcionaron información relevante para la investigación, entre las que se consideraron personalidades que ocupan puestos de tercer nivel directores, jefes de departamento.

Las entrevistas semiestructuradas que se aplicaron a los miembros de la Secretaría de Planeación y Finanzas se condujeron sobre una guía previamente elaborada. El criterio de selección de los entrevistados se asoció directamente con su papel en la toma de decisiones estratégicas. Los informantes calificados son:

- (1) El secretario,
- (2) El subsecretario de Planeación
- (3) El subsecretario de Egresos
- (4) El tesorero
- (5) El subsecretario de ingresos

Este número de informantes fue considerado como suficiente, en virtud del nivel jerárquico que ostentan estas personalidades. Además, la información requerida debía ser proporcionada por los actores directamente involucrados en la toma de decisiones.

También se efectuaron entrevistas semiestructuradas a personas vinculadas con la dependencia (6) al director de planeación Ing. Raúl Pérez Pérez; (7) al director de programas concertados C.P. Jaime Ruiz Villatoro; (8) al director de programación del gasto de inversión Arq. José Benjamín Besares Gallegos; (9) al director de política del gasto Lic. Eugenio Gregorio Aguilar Nájera (10) al jefe de departamento de análisis y política del gasto Lic. Odilio Pérez Vicente y (11) a la jefe del dpto. de coordinación fiscal C.P. Brenda Nidia Flores Ruiz.

El número de informantes de la organización estudiada se considero suficiente por incluir a quienes son los principales responsables de la coordinación de esfuerzos para lograr la operatividad de la dependencia.

Cuadro # 10
Entrevistas semiestructuradas

Número de Informante	Entrevistado	Duración
1	LAE. Evelio Rojas Morales, Secretario de Planeación y Finanzas	1:10
2	Ing Jorge Figueroa Córdoba, subsecretario de Planeación	1:30
3	Ing Sergio Araiza Bahena, subsecretario de Egresos	0:50
4	Dr. Fernando Alvarez Simán, coord. De prog estratégicos	1:15
5	Lic. Jesús Nieto Pérez, coord. De delegaciones regionales	0:55
6	LAE Octavio Coutiño Grajales, subsecretario de ingresos	0:55
7	LAE Verónica Martínez, Tesorera	0:45
	Tiempo total	5:55

Se establece que la calidad de la información proporcionada por los entrevistados es relevante e indispensable para la obtención de datos empíricos gracias a la posición estratégica que tienen dentro de la organización (Cuadros 10 y 11). La información vertida durante las entrevistas fue grabada en audio casete y suma en total 5 horas con 55 minutos. Para cada entrevista se elaboraron guías, así como fichas descriptivas acerca de las características en la aplicación del instrumento (Anexos 1 a 7)

También se efectuó observación directa dentro de la Secretaria de Planeación y Finanzas, lo que permitió la formación de una idea más exacta sobre la organización y determinar los instrumentos físicos útiles para la investigación.

Cuadro # 11
Informantes en las entrevistas semiestructuradas

Inf	Gen	Escolaridad	Puesto	Antigüedad
8	M	Ingeniero	Director de planeación	5 años
9	M	Contador Público	Directos de programas concertados	4 años
10	M	Arquitecto	Director de programación del gasto de inversión	4 años
11	M	L.E	Director de política del gasto	5 años
12	M	Contador Público	Director de Ingresos	6 años
13	M	L.E	Departamento de análisis y política del gasto	4 años
14	F	Contador Público	Departamento de coordinación fiscal	5 años

Nota: Información contenida en los anexos (7-14) Gen= Género; M= Masculino; F= Femenino; L.E. = Licenciado en Economía.

El resto de la información fue recolectada mediante la participación del investigador en eventos que tienen particular importancia, como son las reuniones semestrales de coordinadores regionales de recaudación.

A las reuniones asisten los delegados regionales de las: zona centro; zona soconusco; zona selva y zona fronteriza altos. Se determinó que la información obtenida en dichas reuniones es útil para la investigación, para la recopilación de datos se recurrió a puntas y datos tomados como extracto de la reunión ya que no se permitió el uso de video así como tampoco la audio grabación.

La muestra (Figura #23) se obtuvo previa detección de los informantes potenciales y participantes en eventos de la organización. Se consideraron a los actores que toman las decisiones estratégicas y de integración.

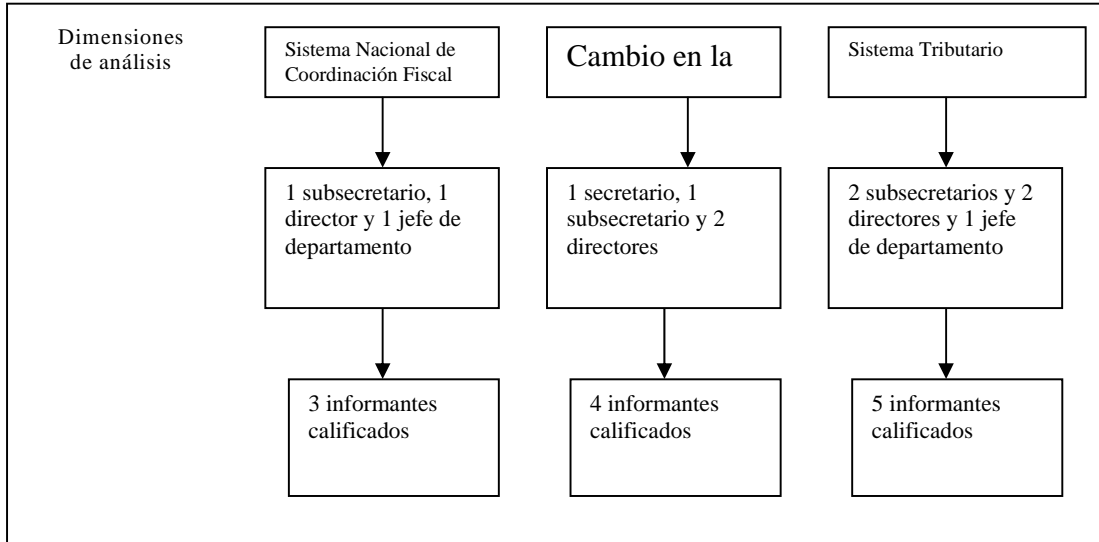
Para determinar la muestra en la dimensión Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se eligieron como informantes calificados a tres funcionarios, al subsecretario de ingresos, al director de ingresos, y a la jefe del departamento de coordinación fiscal, mismos que aportaron información relevante.

Para la dimensión *toma de decisiones*, se eligieron como informantes calificados a cuatro funcionarios, al secretario; al subsecretario de planeación; al director de planeación; y al director de programas concertados, debido a que son ellos los que inciden directamente en lo que respecta a la aplicación del gasto.

Finalmente, en la dimensión *sistema tributario*, se eligieron a cuatro informantes calificados, al subsecretario de Egresos; a la tesorera; al director de programación del gasto de inversión; al director de política del gasto y al jefe del departamento de análisis y política del gasto.

Figura # 23

Dimensiones de análisis y muestra



Capítulo V

El estudio de caso:

Toma de decisiones y el cambio en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas.

5.1 La Secretaría de Planeación y Finanzas y el estudio de caso

Con base en el desarrollo del paradigma metodológico de la Reconstrucción de la Totalidad (Páramo, 1999) se estableció una proposición central y tres adicionales que corresponden a cada una de las dimensiones de la investigación. Para el trabajo de campo se aplicaron técnicas de observación directa, entrevistas semiestructuradas y análisis de texto. Las técnicas fueron diseñadas y fundamentadas sobre la base de argumentaciones teóricas. Gracias a su aplicación pudieron recolectarse los datos necesarios para contrastar la evidencia empírica con las proposiciones teóricas de la investigación.

El planteamiento se realizó a partir del hecho social¹⁴, y fue construido sobre la definición misma de la organización estudiada. El marco teórico sirvió de apoyo para la formulación de la proposición central, que derivó de la pregunta principal. Todas las preguntas de investigación se confrontaron con la totalidad compleja, el ángulo de investigación y las dimensiones de análisis. De ahí que la proposición central quedara como sigue:

El proceso decisorio es el elemento central para determinar el cambio organizacional, resultante de las políticas de descentralización fiscal observadas en la estructura de la Secretaría de Planeación y Finanzas del gobierno del estado de Chiapas.

¹⁴ El enfoque teórico del nuevo institucionalismo es una guía fundamental para el estudio de las organizaciones, en la medida en que ofrece argumentaciones teóricas aplicables a diversos niveles de investigación. Tal es el caso del fenómeno de cambio organizacional, que se manifiesta a partir de la absorción de la secretaria de administración y que generó transformaciones en la secretaria de planeación y finanzas, en la toma de decisiones y la estructura; refiriéndonos por cambio organizacional, al cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programa o misión.

El análisis de los datos empíricos recogidos en el estudio de caso se hizo siguiendo la estrategia sugerida por Yin (1984) y Creswell (1998). La manera como se abordó la investigación se describe a continuación:

1. Los conceptos e indicadores de la investigación pudieron determinarse y operacionalizarse (Figuras 22) con base en el conjunto de las incrustaciones definidas (Figura 15), las proposiciones teóricas (Figura 19) y las variables contenidas en éstas (Figura 20).
2. Para obtener datos, se aplicaron los siguientes instrumentos metodológicos entrevistas semiestructuradas –realizadas sobre guías previamente elaboradas (Anexos 1 a 14)-, y observaciones directas, de donde se seleccionaron los fragmentos considerados útiles para el análisis. Todo el material está respaldado en cintas de audio y video.
3. Se formularon esquemas o patrones explicativos de las proposiciones A y C, en tanto que para la proposición B se retomó el planteamiento teórico de Meyer y Rowan (2001) relativo a la supervivencia organizacional, al cual se incorporaron elementos empíricos.
4. Para el vaciado de la información se elaboraron cuadros, uno por cada proposición, en los que se clasificaron y categorizaron los datos proporcionados por los informantes.
5. A partir del análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas e información recogida por observación participante, se establecieron los indicadores que permitieron dar respuesta a las proposiciones planteadas.
6. Finalmente se elaboró un cuadro por proposición para facilitar el contraste de las mismas con la evidencia empírica.

Durante el análisis, surgieron planteamientos no contemplados inicialmente en la investigación y que han sido integrados en este capítulo por ser considerados de interés para los fines del estudio.

5.2. El ambiente institucional en la Secretaría de Planeación y Finanzas

La vertiente teórica relativa al nuevo institucionalismo (Scott, 1992; Zucker, 2001; Scott y Meyer, 2001; Galaskiewicz, 2001; Meyer y Rowan, 2001; Singh, Tucker y Meinhard, 2001; Powell, 2001; DiMaggio y Powell, 2001) aporta argumentos válidos que permiten confrontar las proposiciones teóricas de la investigación con la información empírica. El punto de partida lo da un fenómeno social de relevancia para el sector: el sistema nacional de coordinación fiscal. Ésta representa un elemento ambiental (Hall, 1996; March y Olsen, 1997; Hatch, 1997; Pfeffer, 2000; Scott y Meyer, 2001) que motiva el cambio organizacional en la secretaria de administración y finanzas. Interesan, sobre todo, los cambios en el proceso de toma de decisiones y en el ámbito de la estructura a partir de su aparición.

Por lo tanto, el ambiente organizacional se conceptualiza, como un ente que existe fuera de los límites de la organización y que involucra todos los fenómenos que son externos e influyen de manera potencial, en la población bajo estudio. (Hatch, 1997 y Hawley 1968, en Hall, 1996). La relación entre el ambiente y la organización es más que un simple intercambio; es la absorción de elementos que la influyen y que en ocasiones ejercen presión, orillándola al cambio. Según Pfeffer (2000: 216), éste cambio podrá manifestarse a través de la adaptación de estructuras para satisfacer las exigencias del contexto y hacer a la organización más eficaz que otras que no lo hacen.

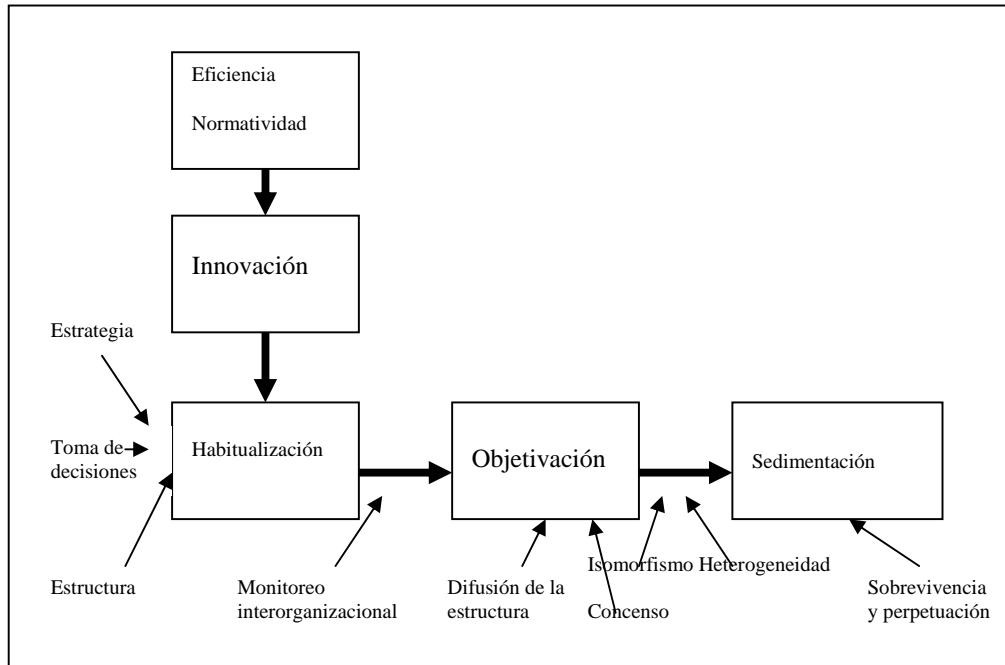
5.3. El proceso institucional de la entidad.

Tolbert y Zucker (1996:180 y 182) dicen que la institucionalización sigue un proceso en cuatro fases: a) innovación, b) habitualización, c) objetivación y, d) sedimentación. Dicho proceso es aplicable a la organización en virtud de que, durante las diferentes fases para llegar a la institucionalización, se fueron incorporando los elementos ambientales o del contexto que coadyuvarán a la supervivencia y perpetuación de la organización (Figura 24). El proceso se explica como sigue:

1. La fase de innovación se produjo a partir de la necesidad institucional de que la dependencia se encuentre en condiciones de servir con mayor eficiencia a la sociedad. Los informantes coincidieron que estas circunstancias fueron el verdadero detonador para que se dieran los cambios.
2. La habitualización implica nuevos arreglos estructurales que respondan a problemas específicos y que puedan ser formalizados en la organización. En esta fase se ubica la toma de decisiones estratégicas, que traerá cambios en la estructura a partir de la absorción de la secretaria de planeación, modificando las instituciones gubernamentales.
3. En la etapa de objetivación se realiza un monitoreo general para comunicar a todos los niveles de la organización, de manera previa, los nuevos arreglos estructurales que se están realizando, a fin de encontrar el consenso que favorezca los cambios.
4. Con la última fase de la institucionalización, se pretende dar continuidad histórica a la estructura para garantizar la supervivencia organizacional por largo tiempo. En el estudio de caso, esta fase no puede ser validada empíricamente, ya que los cambios implementados son demasiado recientes; sin embargo, se puede considerar que las decisiones estratégicas tendientes al cumplimiento de la regulación financiera conducirán a la organización a asegurar su supervivencia.

Figura # 24

El proceso de institucionalización en la organización.



Fuente: Adaptado de Tolbert y Zucker, (1996: 182)

La teoría del nuevo institucionalismo que apoyan algunos autores (Scott y Meyer, 2001 y Scott, 2001) señala que las organizaciones son influidas por su ambiente, que se identifica de dos maneras: el técnico y el institucional. Ambos ambientes son incluyentes, de forma que la evidencia empírica deja ver que los cambios ocurridos en la secretaria de planeación y finanzas conducirán a crear las condiciones técnicas idóneas para cimentarlo sobre bases fuertes, fortaleciendo ambos ambientes.

Sin embargo, la situación que ha enfrentado la Secretaría de Planeación y Finanzas deja al descubierto las debilidades que tiene tanto en el ambiente técnico como en el institucional, ya que desde su creación como secretaria de hacienda, en 2000, había operado bajo los lineamientos establecidos por el ejecutivo estatal con sus propios lineamientos administrativos, de vigilancia y de autorregulación. Por lo tanto, de acuerdo con el planteamiento teórico, las organizaciones que resulten a partir de la aplicación de la absorción de la secretaria de planeación, surgirá dentro de un fuerte ambiente técnico e institucional.

Para Meyer y Rowan (2001), entre los elementos que se institucionalizan están la tecnología, los programas, las profesiones y otras que basan su legitimidad en mandatos legales. La Secretaría de Planeación y Finanzas contiene diversos elementos que son considerados en la organización con altas probabilidades de institucionalizarse, como son, la profesionalización y la certificación en las organizaciones.

La organización estudiada, en cumplimiento de las disposiciones del sistema nacional de coordinación fiscal, inició un proceso de adecuación a partir de diversas acciones, tales como la adopción de programas de profesionalización de los funcionarios y servidores públicos y la adecuación de su legislación y normatividad interna para adecuar la estructura a los requerimientos de la nueva legislación.

En resumen, puede inferirse que los elementos contemplados en la secretaria de planeación tenderán a institucionalizarse en la medida en que se incorporen a la organización, en cumplimiento de un mandato legal (Meyer y Rowan, 2001).

5.4. La evidencia de los cambios en la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Las organizaciones generalmente se adaptan a sus contextos, pero a menudo desempeñan papeles activos en la conformación de los mismos. Muchas buscan que las autoridades les concedan privilegios legales y se las ingenian para institucionalizar sus objetivos y estructuras en las reglas que definen esas autoridades (Meyer y Rowan, 2001).

La organización estudiada ha sido objeto de diversas transformaciones a lo largo de su existencia, que se manifiestan en aspectos tales como el cambio de nombre en los últimos años, es decir en el pasado reciente, tenía el nombre de secretaría de finanzas, posteriormente a dicha secretaria se le denominó secretaría de hacienda y actualmente dicha organización se le denomina secretaria de planeación y finanzas.

Los cambios anteriores de razón social se debieron, en principio fundamental, a la existencia de disposiciones y reglamentaciones mediante las cuales se ha pretendido regular la actividad de la Secretaría de Planeación para quedar acorde a las necesidades de cumplir con sus funciones para lo cual fue creada.

La transición dio inicio cuando la organización secretaria de planeación se extingue y pasa a ser absorbida por la secretaria de hacienda, surgiendo una nueva organización denominada secretaria de planeación y finanzas. Esta organización sufrió, además, evidentes cambios en su estructura y en la conformación de sus cuerpos directivos. El impacto en la estructura se analizará más adelante.

El proceso de toma de decisiones se modificó también para cumplir con las disposiciones legales, obligando a la organización a aceptar la injerencia de la secretaria de hacienda a través de la coordinación de entidades federalizadas en la supervisión y vigilancia misma.

De esta manera, la estructura ha tenido que adaptarse a los requerimientos del entorno, se incorporó una subsecretaria completa para que esta realice las funciones de la extinta secretaria de planeación.

La cultura organizacional es observable a través de su misión, objetivos, valores, principios, símbolos y ritos, entre otros. La organización deja ver la influencia de organizaciones nacionales, como la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en elementos como sus valores y sus principios. A partir de estas evidencias, puede observarse que la cultura no cambió, y que se conserva la esencia de la filosofía del servicio a la sociedad que ha caracterizado a la secretaria de planeación y finanzas desde sus inicios.

5.5. Las reglas institucionales racionalizadas que modifican la estructura

Partiendo de la definición de “reglas institucionales racionalizadas”¹⁵, puede observarse que la legislación toma un rol central, ya que en cumplimiento de ella se incorporaron a la organización nuevos elementos que modificaron la estructura formal¹⁶. Ahora bien, para Meyer y Rowan (2001) la modificación o incorporación de nuevos elementos del ambiente institucional que incursionan en la organización pueden ser concebidos como mitos racionalizados¹⁷. Cabe recordar que estos mitos se manifiestan a través de la adaptación de las estructuras para que satisfagan las exigencias del contexto y se vuelvan más eficaces (Pfeffer; 2000:216), en concordancia con la voluntad de los participantes y la influencia del medio ambiente (DiMaggio y Powell, 2001a).

Asimismo, consideremos que el nuevo institucionalismo tiene como origen la burocracia (DiMaggio y Powell, 2001) y que uno de sus elementos es la profesionalización (Weber, 1979). En la organización estudiada, la profesionalización tomó un papel importante pues los nuevos arreglos institucionales requieren la renovación del perfil de los directivos de la organización.

En el caso de estudio se revisó el impacto que tuvo el cambio en la estructura formal y en el perfil de los directivos a partir de la incorporación de reglas institucionales racionalizadas, donde la proposición teórica A es la siguiente:

¹⁵ Reglas institucionales racionalizadas: Son rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Son clasificaciones que se incorporan a la sociedad y simplemente se dan por hecho o pueden ser apoyadas por la opinión pública o la fuerza de la ley y pueden tener efectos sobre las estructuras formales (March y Olsen, 1997:68; Meyer y Rowan 2001:80).

¹⁶ Estructura formal: Es un plan para definir actividades que incluye, ante todo, el cuadro de la organización: una lista de oficinas, departamentos, posiciones y programas (Meyer y Rowan, 2001:80).

¹⁷ Mitos racionales: Son elementos creados por la organización o tomados del medio ambiente, considerados como correctos, adecuados, racionales y necesarios. Se incorporan a la organización para evitar ilegitimidad y asegurar la supervivencia por medio de mantener la apariencia de que verdaderamente funcionan, independientemente de su eficacia (Meyer y Rowan, 2001).

A. La incorporación de reglas institucionales racionalizadas en la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas, modifica la organización en su estructura formal y en el perfil de los directivos.

Para analizar los datos útiles que ayudarían a responder la proposición A, se formuló un esquema o patrón predictivo (Figura #25) para contrastarlo con la evidencia empírica. Con apoyo en la proposición A, en el esquema se abordan dos elementos centrales: las reglas institucionales racionalizadas y el cambio organizacional.

Las reglas se analizaron a partir de las aportaciones teóricas respecto a los mitos racionales de Meyer y Rowan (2001), considerando que se originan de la nueva legislación, la que en sí misma es un mito racional. De ahí, los mitos que surgieron son: la profesionalización y la certificación.

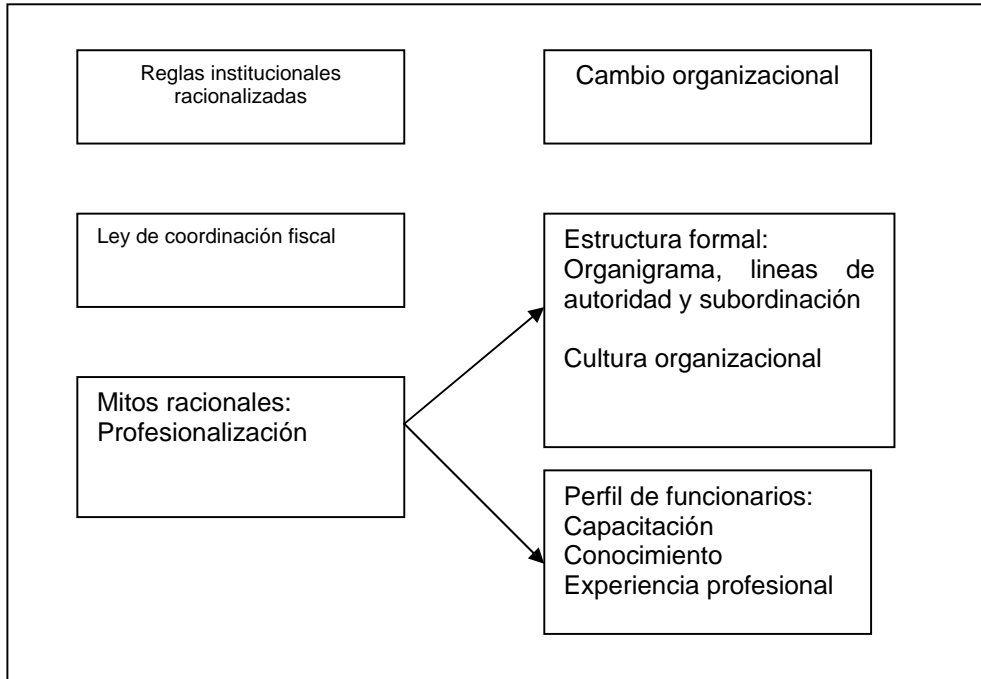
Por otro lado, el cambio en la organización se evidenció en la estructura formal, que se analizó considerando los siguientes elementos: el organigrama, las líneas de autoridad, la subordinación y la cultura organizacional.

Igualmente, el cambio en el perfil de los directivos fue analizado a partir de la capacitación, el conocimiento y la experiencia profesional.

Figura # 25

Las reglas institucionales racionalizadas como detonante para el cambio organizacional

Esquema para el análisis de la proposición 'A'



5.5.1. Las reglas institucionales racionalizadas

Partamos de la consideración de que las organizaciones son sistemas sociales abiertos, influidos por su ambiente, donde interactúan con otras similares o con el gobierno. Pfeffer (1998) propone que en ocasiones estas relaciones entre organizaciones se manejan mediante la intervención política o la reducción de la competencia. En estos casos, la legislación para las organizaciones es una estrategia riesgosa: mientras que por una parte las beneficia por estar reguladas, no se garantiza que la autoridad pueda utilizar la ley en contra de los intereses de la organización. Es decir, las reglas institucionales racionalizadas pueden ser impuestas por la fuerza de la ley.

La observación de la Ley de coordinación fiscal, como factor que proviene del ambiente, constituye por sí misma una regla institucional racionalizada que facilitará la incorporación de nuevos elementos, conducirá a la toma de decisiones estratégicas, modificando la estructura formal y el perfil de los directivos.

La nueva legislación proviene directamente de la intervención política del Presidente de la República a partir del reconocimiento del federalismo incluido en el Plan Nacional de Desarrollo que es en el documento en el que incluyó los objetivos prioritarios que conducirían al ordenamiento de los recursos y del gasto público, durante su gestión al frente de la administración pública federal.

En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable. Para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo.

Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben quedar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida. Es necesario fortalecer el federalismo en México. Es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro vasto territorio puede lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional.

En la medida en que se fortalezcan los mecanismos para acercar las decisiones de gobierno al ámbito en el que éstas son requeridas, en esa medida será el grado de pertinencia que tengan para resolver los problemas o aprovechar las oportunidades de las localidades en cuestión, elevando de esta forma el impacto y la eficacia en el uso de los recursos y logrando mejores resultados para la población que cada vez demanda más y mejores satisfactores a sus necesidades.

El Ejecutivo federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los gobiernos, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.

Este gobierno se compromete también a fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno, respetando los cauces institucionales creados para ello. Esto implica pasar de la amplia participación ciudadana para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a una amplia participación en los procesos de evaluación de los resultados y de compromiso con las acciones que la misma sociedad y los demás órdenes de gobierno deben emprender para materializar el México que deseamos.¹⁸

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 del Lic. Vicente Fox Quesada, extracto del capítulo cuarto pag. 45

5.5.1.1. La profesionalización

Weber describe a la estructura burocrática como un sistema de autoridad tipo racional-legal que aporta elementos importantes para el desarrollo estructuralista a partir de la especialización de tareas, la autoridad jerárquica, la impersonalidad de puestos y las reglas organizacionales. Un cargo implica la obligación de realizar una serie de funciones, la autoridad para llevarlas a cabo, así como los medios de fuerza requeridos para hacer el trabajo. La burocracia se caracteriza por la profesionalización de sus integrantes, en donde cada funcionario es un profesional. En la organización, uno de sus objetivos centrales es la capacitación de los directivos y gerentes para lograr la completa profesionalización, entendiéndose por esto no la posesión de un título universitario en áreas tributarias, sino una acumulación de conocimientos de economía, administración pública y finanzas. Al respecto, los informantes reconocieron que los diferentes funcionarios cuentan con los conocimientos necesarios para poder desarrollar sus encomiendas. No obstante, bajo el nuevo contexto legal es necesario potencializar las habilidades de ese personal o en su caso, renovar los cuadros directivos a través de capacitación.

Para fortalecer la profesionalización de los funcionarios y demás personal, la organización ha mantenido en funcionamiento el Sistema de Capacitación continua, mediante el cual se ha capacitado al personal en materia de teoría impositiva, fiscal, administración, contabilidad, finanzas, y legislación. Este programa se ha contemplado en el plan de trabajo del ejercicio 2004, cuyo contenido incluye la capacitación como una prioridad. La importancia que se da al desarrollo personal permitirá el cumplimiento satisfactorio de las actividades que les corresponden con apego a las disposiciones de ley.

Los informantes consideran que la profesionalización es necesaria porque se requieren funcionarios con perfiles académicos actualizados y con otra visión conceptual, no necesariamente vinculada con la formación profesional que tengan. Cuando son elegidos, se hace considerando que los candidatos cuentan con alguna

formación profesional, en su perfil profesiográfico, aún cuando no se refiriera a administración y finanzas, por eso es indispensable que completen su formación en esas ramas. Según opinión del director de planeación.

A partir de la vertiente teórica de los mitos racionales se establece que la profesionalización de los funcionarios y demás personal puede ser considerada como mito, porque existe una necesidad expresa por implementarla como una constante.

5.5.1.2. La certificación

Para Meyer y Rowan (2001: 86) el origen de la proliferación de los mitos racionalizados se debe principalmente a la burocratización, donde las organizaciones están en ambientes que han institucionalizado los rituales de la inspección y la evaluación, transformándolos en ceremoniales. Por lo tanto, las organizaciones, al aceptar la evaluación adquieren un sentido de legitimidad y éxito.

Como manifestaron los informantes, la secretaria de planeación y finanzas al igual que todo el gobierno del estado de Chiapas se encuentra inmerso en un proceso de certificación de sus operaciones hasta la fecha en que se realizó el trabajo de campo, esta dependencia del gobierno del estado aún se encontraba en proceso de certificación en la etapa de cumplimiento de observaciones realizadas por la empresa encargada de llevar a cabo la certificación, toda vez que el proceso de certificación se efectúa durante un periodo de tiempo mediante el cual se de cumplimiento a las observaciones, considerando que si en el periodo de supervisión la empresa detecta que la dependencia en proceso de certificación no ha cumplido correctamente con la solventación de las observaciones, seguirá en periodo de certificación; como puede observarse no es un procedimiento sencillo, al contrario requiere de mucha dedicación y esfuerzo por parte de todos y cada uno de los funcionarios y demás empleados de la secretaria de planeación y finanzas.

5.5.2. El cambio en la estructura formal

March y Olsen (1997) apoyan la idea de que el cambio institucional es resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Señalan que las diferencias entre las exigencias ambientales y la realidad de la organización impulsan los cambios institucionales. Argumentan que el ritmo de las transformaciones externas es mucho más rápido de lo que pueden ser las modificaciones de las rutinas organizacionales. En esta secretaria de administración y finanzas se analiza el cambio en la estructura formal y en el perfil de los funcionarios, que se originó por la influencia de la nueva normatividad legal. Primeramente se revisa la estructura, para después abordar el perfil de los directivos.

5.5.2.1. La estructura: organigrama, líneas de autoridad y subordinación

Los neoinstitucionalistas señalan que el crecimiento de las estructuras institucionales racionalizadas hace que las organizaciones formales sean más elaboradas y funcionen como mitos (Meyer y Rowan, 2001). Estos mitos que se incorporaron a la organización evitan la ilegitimidad y aseguran la supervivencia.

Los cambios estructurales pueden ser impuestos en algunos sectores o campos que poseen agentes ambientales lo suficientemente poderosos para imponer estructuras, como el Estado. Tal y como se lleva a cabo en la organización en que se lleva a cabo la investigación correspondiente, pues quienes toman las decisiones moldearán sus estructuras con base en patrones que consideran más modernos, apropiados o racionales (Scott, 2001). Los cambios en la estructura son observables a través de las modificaciones de su organigrama, que se adecua a las exigencias de su entorno.

La organización modifica su estructura formal en cumplimiento de disposiciones legales, mismas que contemplan la creación de la subsecretaría de planeación y la necesidad de cambiar la estructura de los cuerpos directivos, con la finalidad de agilizar la toma de decisiones.

De acuerdo con los informantes, los cambios en el organigrama se observan fundamentalmente en la incorporación de la subsecretaría de planeación, misma que se conforma por dos coordinaciones: una de programas estratégicos y otra de delegaciones regionales; cinco direcciones: una de seguimiento y evaluación que se compone de dos departamentos, uno de seguimiento y evaluación institucional y otro de seguimiento y evaluación regional, una de geografía estadística e informática que se compone de tres departamentos uno de geografía otro de estadística y uno mas de información; una de planeación que se compone de tres departamentos uno de planeación sectorial otro de planeación regional y uno mas de planeación municipal; una de programación del gasto de inversión que se compone de cuatro departamentos uno de integración de programas otro de desarrollo económico otro de desarrollo social y humano y uno mas de infraestructura y por último la dirección de programas concertados que se compone de tres departamentos uno de programas concertados otro de programas municipales y uno mas de capacitación a municipios.

Por lo que toca a las líneas de autoridad, las instancias de gobierno conciben a los subsecretarios como la figura que cuenta con la autoridad jerárquica superior independientemente que la máxima autoridad se encuentra centrada en el secretario.

Por lo que toca a las modificaciones al resto del organigrama y sobre las líneas de autoridad, éstas se efectuaron con base en las disposiciones normativas de la ley orgánica. En lo referente a la subordinación cada departamento esta determinado por sus actividades a desarrollar, así como todos y cada una de las direcciones y por ende las coordinaciones respectivas, esto de conformidad a los datos proporcionados por los informantes.

5.5.2.2. La cultura organizacional

La cultura, vista como “lo que la organización tiene” (Smircich, 1983), se identifica a través de los elementos que ella misma crea, como son la misión, la visión, los objetivos y la ideología, entre otras características. Mintzberg (1998) señala que la cultura está inmersa en la ideología, siendo ésta un elemento importante al que recurren las organizaciones para enmarcar las creencias y doctrinas que deberán asimilar sus miembros. La ideología se identifica con la misión, y alrededor de ella se une un grupo de personas para cumplirla. La clave para el desarrollo de una ideología organizacional, bien sea nueva o no, son líderes que crean genuinamente en la misión y personal que honestamente la lleve a la práctica. La secretaria de planeación y finanzas, ha adoptado la filosofía y doctrina de servicio a la sociedad alrededor de la cual construye una ideología propia.

Los informantes consideraron que la cultura es indispensable en la generación de cambios organizacionales. La identidad, además, es uno de los elementos principales dentro del contexto organizacional que la particulariza de las demás organizaciones de la administración pública estatal.

Para Mintzberg (1998), la misión debe ser clara y orientada, de manera que a sus miembros les resulte sencillo identificarse con ella; debe ser inspiradora, de forma que los integrantes desarrollen la identificación mencionada; y distintiva, para que la organización y sus miembros establezcan un nicho donde pueda florecer la ideología.

La Misión y visión de la secretaria de administración y finanzas, exalta inspiración y guía los principios y valores del servicio a la sociedad.

Misión: Es la dependencia del Ejecutivo Estatal responsable de conducir la planeación; procuración y administración de los ingresos, así como la distribución racional y estratégica del gasto, mediante leyes, normas y políticas; atendiendo a los contribuyentes, organismos públicos, federación y municipios, para el desarrollo integral de Chiapas.

Visión: “Ser una dependencia vanguardista y productiva que consolide la planeación y las finanzas públicas, por medio de sistemas y servicios de calidad, justos y equitativos, en beneficio de los habitantes del Estado”

Entender la lógica que subyace en la organización representa un elemento esencial para iniciar su transformación. Plantear el cambio institucional conduce a analizar otros elementos, como la cultura, sus ritos, principios, valores y su filosofía en general. Cabe considerar que, dado su origen de servicio a la comunidad, las reglas con bases culturales van adquiriendo racionalidad a través de procesos de interacción entre los distintos actores, hasta que alcanzan la institucionalización que los convierte en parte objetiva e incuestionable de la realidad.

5.5.3. El cambio en el perfil de los directivos

Los neoinstitucionalistas, consideran que la burocratización y otras formas de cambio institucional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. La *profesionalización* como un concepto asociado con la burocracia, es un factor que influye en el cambio de perfiles directivos fue analizado desde las reglas institucionales racionalizadas, las cuales ya se comentaron. Por esa razón, sólo se analizará lo relativo a la capacitación, el conocimiento y la experiencia profesional, que en su conjunto son atributos que integran *ad hoc* el perfil para la organización y la legislación.

De conformidad a los datos proporcionados por los informantes se conoció que normalmente, para elegir a sus funcionarios o demás empleados, los candidatos son enviados al departamento de reclutamiento de personal dependiente de la secretaría de administración a presentar exámenes, tanto de conocimientos, cultura general, así como psicométricos para saber con que conocimientos y cualidades cuentan las personas, posteriormente se les requiere para que se presenten a una entrevista, misma que se llevará a cabo en las oficinas de quien requiere el personal, es decir de quien va a ser su jefe inmediato.

5.5.3.1. La capacitación, el conocimiento y la experiencia profesional

La secretaria de planeación y finanzas tradicionalmente ha mantenido como prioridad la capacitación a todos los niveles, por lo que constantemente se llevan a cabo cursos de actualización y capacitación al personal, independientemente al personal también se le apoya para que a través de diplomados y eventos o cursos de posgrado impartidos por diferentes instituciones puedan participar sin costo para los funcionarios, esto con la finalidad de tener una capacitación continua, esto se conoció de acuerdo a los datos proporcionados por los informantes.

Del análisis efectuado se desprende que los cambios en la estructura y en el perfil de los funcionarios surgieron como respuesta a la aplicación de la normatividad y a la observación de la ley orgánica de la administración pública estatal. De forma que constituyen en sí mismos los mitos racionales en la organización, que han sido incorporados a la estructura formal, por lo que la organización deberá demostrar que realmente funcionan.

5.5.4 La toma de decisiones y el cambio heterogéneo o isomorfo en la Secretaría de Planeación y Finanzas.

5.5.4.1 La toma de decisiones rumbo a la legitimidad y supervivencia organizacionales.

El peso de las decisiones varía de acuerdo al nivel jerárquico en que se hagan. Cuando se toman en la cima, donde se ostenta más poder (Crozier, 1960; Weber, 1979; Katz y Kahn, 1997; Crozier y Friedberg, 1987) tendrán mayor importancia que las que se hacen a niveles más bajos. Las alternativas que tiene la dirección de una organización para tomar decisiones, están vinculadas inevitablemente a las estrategias. La mejor opción será la que ofrezca optimizar los resultados que se pretende obtener, a pesar de la inminente incertidumbre, ante la cual, la racionalidad toma un papel secundario (Simon, 1982). Como resultado de las decisiones tomadas desde la cima, ocurren cambios en la organización que impactan directamente a la estructura y al perfil de los directivos¹⁹. Tales cambios han sido analizados a través de la aportación teórica de Meyer y Rowan (2001), donde los nuevos elementos que se incorporan a la estructura son vistos como mitos racionales que tenderán a institucionalizarse.

Es importante puntualizar, que los mitos racionales fueron analizados en el capítulo 3, como parte de la proposición A, que se refiere a las reglas racionales institucionalizadas que se incorporan a la secretaria de planeación y finanzas, transformando la estructura formal y el perfil de los directivos.

Con base en estos planteamientos, lo que interesa estudiar es cómo las decisiones tomadas por los diferentes actores desde los niveles más altos de la organización (Hatch, 1997), generan legitimidad y aseguran la supervivencia en la organización. En ese sentido, la proposición que se plantea es la siguiente:

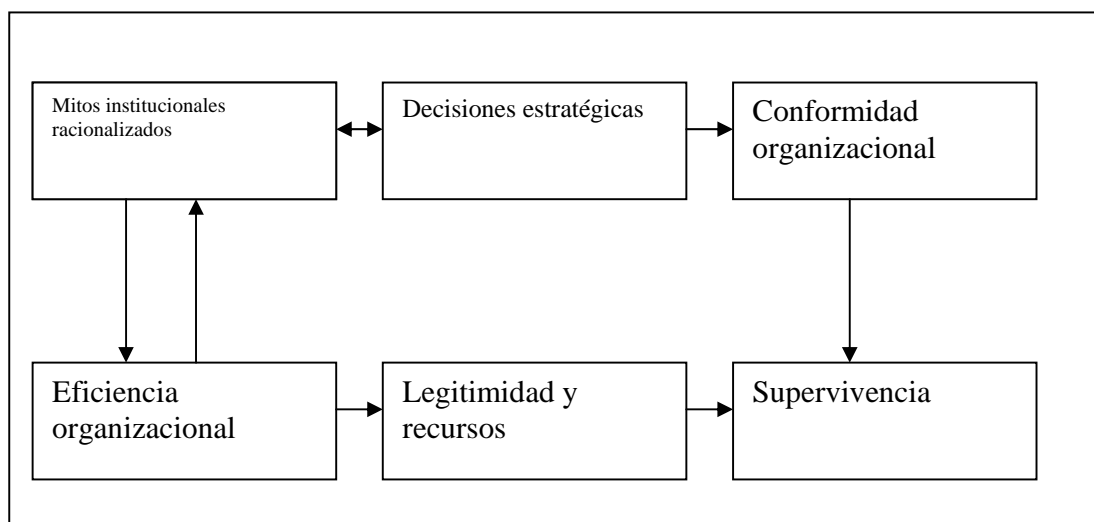
B. La adopción de la nueva legislación tributaria origina decisiones estratégicas que generan legitimidad y aseguran la supervivencia de la secretaria de planeación y finanzas.

¹⁹ La estructura formal y el perfil de los funcionarios fue analizado en el capítulo III

En nuestro estudio de caso, el enfoque está sobre las decisiones estratégicas²⁰ que se tomaron a partir de la incorporación de influencias ambientales a la secretaria de planeación y finanzas. El modelo de Meyer y Rowan (2001), que considera fundamentalmente la inclusión de nuevos elementos ambientales, fue de gran utilidad para el análisis del proceso al que se sujeta la supervivencia organizacional (Figura 26). De igual forma, en el análisis se incluye –como un argumento nuevo- la toma de decisiones estratégicas, considerando que éstas originan mitos racionales. Dichos mitos institucionales racionalizados²¹ se aceptan por los participantes a partir de que son percibidos como correctos, adecuados y racionales, lo que demuestra que tales mitos funcionan en la medida en que generan legitimidad, garantizan recursos y la supervivencia organizacional.

Figura # 26

Decisiones estratégicas que resultan en legitimidad y supervivencia organizacionales



Fuente: Adaptado de Meyer y Rowan (2001: 94).

²⁰ Las decisiones estratégicas son “aquellas que establecen la orientación general de una empresa y su viabilidad máxima a la luz de los cambios predecibles e impredecibles que, en su momento, pueden ocurrir en los ámbitos que son de su interés o competencia” (Quinn, 1998: 7).

²¹ Mitos racionales. Son elementos creados por la organización o tomados del medio ambiente, considerados como correctos, adecuados, racionales y necesarios. Se incorporan a la organización para evitar ilegitimidad y asegurar la supervivencia por medio de mantener la apariencia de que verdaderamente funcionan, independientemente de su eficacia (Meyer y Rowan, 2001).

5.5.4.2 Las decisiones estratégicas de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Cualquier análisis de toma de decisiones involucra el concepto de racionalidad, aunque en la práctica es muy poca la cantidad de razón que se aplica (Simon, 1982). Los funcionarios y directivos de una organización juegan un papel fundamental en la toma de decisiones. Son ellos quienes cuentan con información de la problemática externa e interna que afecta a la organización, y en ellos se deposita la responsabilidad de formular las estrategias que conduzcan el buen funcionamiento de la organización.

5.5.4.2.1. Los mitos racionales, la eficiencia y la conformidad organizacional

Meyer y Rowan (2001) señalan que los elementos tomados del medio ambiente que funcionan como mitos racionales son aceptados por los participantes por considerarse correctos, racionales y necesarios, manteniendo la apariencia de que verdaderamente funcionan.

El estudio de la proposición (B), inició con el análisis de las decisiones estratégicas que se originan a partir de los mitos racionales que se toman del medio ambiente. Uno de estos mitos es la *legislación*, que surge de las necesidades del entorno. De acuerdo con los datos proporcionados por los informantes, la legislación tributaria posee aspectos positivos y negativos.

Sin embargo, hay coincidencia en que es necesaria, y que trae más beneficios que perjuicios.

Igualmente, los informantes ven a la *profesionalización* como un factor necesario dentro del contexto mismo del mito racional, que es definido a partir de su propia experiencia. De acuerdo con las fuentes la profesionalización, incluye a todos los niveles de la estructura. La responsabilidad y conocimientos que permitan ejercer adecuadamente las funciones que les corresponden a los diferentes involucrados al interior de la organización, son los principales componentes que identifican a éste concepto.

“... estamos entendiendo como profesionalización que desempeñe su trabajo responsablemente, y que... cumpla con las disposiciones que señala una u otra ley o las disposiciones de la normatividad...”(datos tomados de los informantes)

El perfil de los funcionarios y directivos tiene que ver con la profesionalización, y viceversa. Este perfil se estableció a partir de las disposiciones legales y las organizacionales, contenidas en el reglamento interno de la ley orgánica de la secretaria de planeación y finanzas.

La *certificación* es el otro mito racional analizado. Donde se considera que la certificación es necesaria para obtener legitimación interna y externa, debido a que el organismo certificador, garantiza que cumple con requisitos de independencia y calidad.

Los informantes han sido testigos y participantes activos del proceso de certificación por el cual está sometida la secretaria de planeación y finanzas.

Otro de los sustentos que presenta Meyer y Rowan (2001) para lograr el éxito y la legitimidad (Orrú, Biggart y Hamilton, 2001) es la eficiencia organizacional, que no es precisamente el eje principal de interés de los neoinstitucionalistas (Brint y Karabel, 2001). La eficiencia se valida por medio de las evaluaciones, por eso es que éstas juegan un papel importante para corregir, y con ello contribuir al objetivo de la organización (Meyer y Rowan, 2001). En la organización estudiada se pudo observar que la eficiencia no representa un objetivo central de la federación, pues no contempla aspectos de evaluación. Su prioridad se enfoca en cumplir con las disposiciones de la

ley. Sin embargo, como su tendencia organizacional es a reproducirse de acuerdo con su entorno de referencia, toma los mecanismos de evaluación del contexto institucional para incrementar sus posibilidades de supervivencia. Este tipo de interacción es aplicable para la obtención de certificaciones por conducto de organizaciones del sistema financiero internacional, como fue el caso de la certificación del comité de supervisión auxiliar.

Asimismo, la eficiencia organizacional puede medirse gracias a las evaluaciones que realizan a las diferentes entidades.

Como se ha comentado, la legislación se reconoció por los informantes como un elemento que permitirá hacer más eficiente a la secretaria de planeación y finanzas.

5.5.4.2.2 Legitimidad y recursos

Para Meyer y Rowan (2001), la legitimidad²² que viene con la incorporación de mitos racionales institucionalizados a la estructura, se traduce en *recursos* para la secretaria de planeación y finanzas.

Los informantes de la organización puntualizaron que los recursos provenientes participaciones, fondos federales, impuestos federales coordinados, impuestos locales, se aplican de conformidad a las disposiciones establecidas en los diferentes ordenamientos normativos, materializándose en diversas participaciones a los municipios del estado, así como para infraestructura urbana y rural.

Como ya se dijo, relacionada con el cambio institucional está la *legitimidad*, que desde la perspectiva de Parsons (1960 citado en Scott, 2001), corresponde a la congruencia entre los valores organizacionales y sociales. Diversos autores afirman que la institucionalización puede incrementar la legitimidad organizacional (DiMaggio y Powell, 2001; Meyer y Rowan, 2001; Jepperson y Meyer, 2001; Fligstein, 2001; Orrú, Biggart y Hamilton, 2001), no obstante, obtener legitimación es problemático para las organizaciones que se encuentran en ambientes institucionalizados. Las organizaciones burocráticas, por ejemplo, que tienen una necesidad particular en legitimarse, son susceptibles a los ataques sobre la credibilidad de sus disposiciones y procedimientos de trabajo.

Para Meyer y Rowan (2001), una organización que se hace legítima usa tal legitimidad para fortalecer su apoyo y supervivencia. Esto se logra cuando demuestra que actúa con base en propósitos que han sido valorados colectivamente y cuando se diseña una estructura que se adapta a las prescripciones de los mitos del ambiente

²² Legitimidad significa que los valores que siguen las organizaciones deben ser congruentes con los valores sociales; tiene que ver con explicar o justificar el orden social de tal manera que las disposiciones institucionales sean subjetivamente plausibles (Parsons, 1960, citado en Scott, 1999:221,222). Los argumentos de legitimidad estarán determinados por el grado de consenso que exista entre el sector o campo con los medios seleccionados para conseguir los fines deseados (Scott, 1999:223)

institucional, manteniendo la apariencia de funcionalidad. Los informantes de la secretaria de planeación y finanzas coincidieron en que merece una atención especial la labor llevada a cabo para cumplir con la normatividad

Igualmente, la perspectiva neoinstitucionalista reconoce las actividades de los directores por ser ellos quienes establecen políticas organizacionales y formulan estrategias para promover la supervivencia y prosperidad de la organización (Brint y Karabel, 2001).

De acuerdo a la evidencia empírica presentada, se pudo observar que las decisiones que toma la organización generan conformidad e incorporan mitos racionales que producen eficiencia y legitimidad, además de proporcionar recursos. Este proceso conduce inevitablemente a la supervivencia²³. El secretario de la organización estudiada dice que la secretaria está destinada a obtener logros de prioridad nacional.

²³ Supervivencia se refiere a la permanencia y perpetuación de la organización en el transcurso del tiempo

5.5.4.3. La influencia de la legislación y el sistema tributario, en la Secretaria de Planeación y Finanzas

Como ya se ha analizado, existen diversos elementos ambientales (March y Olsen, 1997; Hall, 1996; Hatch, 1997; Pfeffer, 2000; Scott y Meyer, 2001) que afectan a las organizaciones, particularmente los que surgen a partir de la publicación de la normatividad que regula la secretaria de planeación y finanzas. Influyen aquí las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales –como la convención nacional de gobernadores- que pertenecen al sistema tributario nacional, e intervienen generando cambios.

Estas transformaciones tienen que ver directamente con la toma de decisiones que emana de los órganos de dirección y que genera legitimidad y asegura la supervivencia de la organización, afectando la estructura formal y el perfil de los directivos. Dicho lo anterior, las proposiciones A²⁴ y B²⁵ están íntimamente relacionadas con la proposición C, ya que la organización toma decisiones para fortalecerse y asegurar su supervivencia. Una de las estrategias que utilizará para este propósito es hacerse isomorfa a su ambiente institucional, o bien, en otro de los escenarios, buscará responder en forma heterogénea a su entorno. Consecuentemente, la proposición C se fórmula como sigue:

C. La legislación y el sistema financiero influyen en el cambio isomorfo o heterogéneo en la secretaria de planeación y finanzas.

La proposición C es analizada a través de dos líneas principales: Por un lado están la nueva legislación tributaria²⁶ y el sistema nacional de coordinación fiscal²⁷; y por otro, la heterogeneidad²⁸ y el isomorfismo²⁹ organizacionales.

²⁴ La proposición A se refiere a que la incorporación de reglas institucionales racionalizadas en la secretaria de planeación y finanzas modifica la estructura formal y el perfil de los funcionarios y directivos de la organización.

²⁵ La proposición B se refiere a la adopción de la nueva normatividad tributaria que origina decisiones estratégicas generando legitimidad y asegurando la supervivencia de la federación de cooperativas.

²⁶ Legislación tributaria Se entiende como el conjunto de leyes y reglas emitidas por el poder legislativo y ejecutivo, aplicables a la secretaria de planeación y finanzas.

²⁷ Sistema nacional de coordinación fiscal. Es el medio a través del cual las entidades federativas firman convenios con la federación, mismos que tienen sustento legal en la Ley de coordinación fiscal.

5.5.4.3.1. La legislación su origen e impacto en secretaria de planeación y finanzas

Es necesario conocer el origen de la Ley de coordinación fiscal o leyes tributarias para comprender la relación que guarda el sistema tributario con la organización elegida para el estudio de caso. A partir del planteamiento teórico de Tolbert y Zucker (1996), se pudo establecer cómo se genera el proceso de institucionalización dentro de la secretaria de planeación y finanzas. Cabe destacar que la fase de innovación puede ser observada a partir de los la observación y aplicación del federalismo, situaciones que condujeron a la publicación de la ley.

La existencia de la Ley de coordinación fiscal es la respuesta de los poderes Legislativo y Ejecutivo a esos múltiples llamados sobre el trato tributario a las diferentes entidades de la República. Esta aseveración puede sustentarse en el análisis de los datos obtenidos en las entrevistas semiestructuradas que se hicieron a diferentes informantes calificados, de los cuales la mayoría coincidieron en tal hecho.

²⁸ Heterogeneidad. Es la posibilidad de que las organizaciones que están influidas por un mismo ambiente organizacional, respondan en forma estratégica y diferenciada a las demandas externas. Dichas respuestas se manifiestan de diferentes formas: conformidad, compromiso, evasión, desafío y manipulación (Oliver, 1991 y Powell, 2001).

²⁹ Isomorfismo. Es el proceso limitador que obliga a una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales (DiMaggio y Powell, 2001).

5.5.4.3.2. La Secretaría de Planeación y Finanzas y su relación con el Sistema Tributario

Se entiende por *campo organizacional* “aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida en la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicio o productos similares” (DiMaggio y Powell, 2001: 106). Para Fligstein (2001) los cambios son más probables cuando nuevas organizaciones ingresan a los campos ya establecidos o a campos que están en proceso de formación o desintegración. Las acciones de tales organizaciones dentro del campo organizacional, pueden generar legitimidad o darle razones para el cambio.

Los elementos ambientales, como la regulación, que se integran a los campos organizacionales, en ocasiones de manera coercitiva (DiMaggio y Powell, 2001), producen cambios que pueden ser notorios a través de la inclusión de nuevas organizaciones. Esto significa que la propia ley contempla la creación de organizaciones, como es el caso de los convenios de coordinación fiscal, que además establece un vínculo legal entre las entidades ya existentes.

Desde la perspectiva de esta investigación, el estudio del sistema tributario requiere incluir el análisis de las organizaciones tributarias nacionales. La relación de la organización estudiada con el sistema tributario nacional se manifiesta a través de dos organizaciones: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Convención Nacional de Gobernadores. Como se refiere uno de los informantes, la primera tiene su origen en el sistema federalizado en el que vivimos y la segunda en la unión que conformaron los gobiernos de los estados de la República Mexicana, para tener mayor presencia en cuanto a las disposiciones tributarias respectivas.

Es por demás interesante considerar que vivimos en un mundo globalizado (Clarke y Clegg, 1998; Morera, 2002; Hernández y Velázquez, 2003), donde la

internacionalización económica genera crecientes intercambios comerciales y de inversiones, haciendo que el flujo de capitales sea cada vez más rápido. Por ello el gobierno mexicano no se excluye de la integración de todas las actividades económicas a nivel mundial y se han involucrado a organizaciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con las estrategias del gobierno de México, quien desde la visión del abatimiento de la pobreza, ha generado las condiciones para apoyar.

Como se ha visto ya, la organización ha sido influida por la legislación tributaria y por el sistema nacional de coordinación fiscal. Debe recordarse que el modelo federalizado de distribución del gasto se ha ido modificando en sus diferentes aspectos desde los últimos veinte años, es decir no ha sido un modelo estático, sin al contrario ha sido dinámico.

5.5.4.4 El cambio en la organización ¿isomorfismo o heterogeneidad?

El isomorfismo³⁰ (DiMaggio y Powell, 2001; Orrú, Biggart y Hamilton, 2001) y la heterogeneidad (Oliver, 1991; D'Aunno, Succi y Alexander, 2000; Zucker, 2001; Scott y Meyer, 2001; Powell, 2001; Scott, 2001; Manor y Galvin, 2002) pueden ser analizados a partir de las condiciones que generan el cambio organizacional. Por una parte, la heterogeneidad plantea la posibilidad de que la organización dé respuestas diversas a las influencias del ambiente organizacional. O por el contrario, que la organización se haga isomorfa a su ambiente para fomentar legitimidad y supervivencia. Según la argumentación teórica, la heterogeneidad se manifiesta a través de respuestas de conformidad, compromiso, evasión, desafío y manipulación (Oliver, 1991). Y el isomorfismo, que lleva a la empresa a parecerse a otras organizaciones que enfrentan las mismas condiciones ambientales, puede ser coercitivo, mimético y normativo (DiMaggio y Powell, 2001).

³⁰DiMaggio y Powell (2001) señalan que cuando un campo organizacional ha quedado bien establecido existe una tendencia a la homogeneización o isomorfismo, que se refiere "al proceso limitador que obliga a una unidad de una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales, ya que surgen fuerzas poderosas que las hacen cada vez más similares".

El impacto de la nueva legislación tributaria en la organización estudiada forjó las condiciones para modificar la estructura formal de la empresa, haciéndola más horizontal en cuanto a sus órganos. Pero también en referencia a la gubernamental desapareció una secretaría al momento mismo que fue fusionada con la secretaria de hacienda para que persistiera una sola con el nombre de secretaria de planeación y finanzas. En este caso, podríamos decir que, ante un ambiente más estructurado, la organización tenderá a ser más homogénea (DiMaggio y Powell, 2001), lo que la conduciría al isomorfismo.

Igualmente, la percepción de los informantes en relación a los efectos positivos y negativos de la nueva ley puede ser vista a través de la aceptación o rechazo de las organizaciones que la conforman. Si la nueva legislación es aceptada, entonces la organización en estudio sera isomorfa a su ambiente. De manera contraria, al rechazarla prevalecerá la heterogeneidad.

Por lo tanto, el cambio organizacional puede manifestarse a través de la obediencia o cumplimiento de un mandato del gobierno, que se traduce en la observación de la ley. O bien, puede ser la respuesta a las presiones formales e informales que las organizaciones tributarias del gobierno ejercen sobre la secretaria de planeación y finanzas. Corresponde tal contexto al isomorfismo coercitivo (DiMaggio y Powell, 2001) donde la existencia de un ambiente legal, común, afecta muchos aspectos de la conducta y estructura de una organización.

El isomorfismo mimético (DiMaggio y Powell, 2001) puede ser analizado a partir de la adopción de modelos de organizaciones internacionales, con la finalidad de implementarlos en México, por los resultados que han dado en sus países de origen. El comité de supervisión auxiliar corresponde a un modelo importado de una exitosa experiencia canadiense que, al implementarse en la federación de cooperativas, transformó su estructura.

El cambio organizacional que deviene de la adopción de la normatividad tributaria, y que incorpora nuevos modelos como la subsecretaría de planeación en la estructura organizacional, demanda procesos de profesionalización de las personas que integran el sector. El isomorfismo normativo (DiMaggio y Powell, 2001) es el que más se acerca a dicha práctica.

En contraste, Scott y Meyer (2001) señalan que, bajo ciertas condiciones, los ambientes organizacionales más estructurados pueden crear una creciente diversidad de formas. DiMaggio y Powell (2001) plantean que mientras más descentralizada sea la autoridad organizacional, las formas serán más heterogéneas. De la observación se infiere que al interior de la organización, el grado de aceptación ante los cambios no es homogéneo.

Del análisis efectuado se desprende que la aceptación de elementos ambientales como la normatividad tributaria, determina en lo formal el isomorfismo predominante en la organización, sin embargo, al interior de ella fue observable la heterogeneidad, dada la manifestación de oposición a la normatividad tributarias.

Conclusiones

En este apartado se presentan las conclusiones, vinculadas con los resultados de la investigación. Enfatizando, los aspectos relevantes de cada uno de los capítulos presentados y resumiendo en las conclusiones finales los resultados, que validan las proposiciones de la investigación.

a) Marco teórico

El nuevo institucionalismo es un enfoque anglosajón que surge, a partir de la escuela del comportamiento. Su antecedente es la teoría institucionalista que tiene su origen en los años 50. El nuevo institucionalismo sociológico, se caracteriza por una variedad de perspectivas y niveles de análisis, por lo que se torna relevante para el análisis organizacional, se puede decir, que es el que más se acerca al estudio de las organizaciones, considera a las instituciones como creación humana. Tiene sus raíces en el denominado “Viejo institucionalismo”, de Philip Selznick, quien utiliza un enfoque institucional en sus trabajos para explicar a las organizaciones, considerando que éstas tienen vida propia y pueden visualizar a la estructura como un organismo adaptable, formado de acuerdo a la voluntad de los participantes y a la influencia del medio ambiente.

El ambiente organizacional se conceptualiza, como un ente que existe fuera de los límites de la organización y que involucra todos los fenómenos que son externos e influyen de manera potencial, en la población bajo estudio. (Hatch, 1997 y Hawley 1968, en Hall, 1996). La relación entre el ambiente y la organización es más que un simple intercambio; es la absorción de elementos que la influyen y que en ocasiones ejercen presión, orillándola al cambio. Según Pfeffer (2000: 216), éste cambio podrá manifestarse a través de la adaptación de estructuras para satisfacer las exigencias del contexto y hacer a la organización más eficaz que otras que no lo hacen.

Aldrich (1979, en Hall, 1996: 232) hace una clasificación de las dimensiones ambientales identificando la “homogeneidad-heterogeneidad ambiental”, que se refiere al grado de similitud o diferenciación dentro del contexto organizacional. Un ambiente homogéneo es más sencillo porque permite a la organización desarrollar respuestas estandarizadas. No obstante, las respuestas que desarrollan las organizaciones cuando se ven influidas a un mismo ambiente institucional pueden ser diversas (Tolbert, 1988 en Zucker, 2001; Oliver, 1991; Zucker, 2001; Scott y Meyer, 2001).

Se considera que la burocratización y otras formas de cambio institucional ocurren como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. En el nuevo institucionalismo el cambio sugiere modificar el ambiente, cuando las organizaciones poderosas lo hacen. Éstas obligan a toda su red de relaciones a adaptarse a sus estructuras, para después institucionalizar como reglas sus objetivos y procedimientos. Desde esta perspectiva los cambios se demoran y esta situación da la falsa impresión de una estabilidad o de una evolución lenta, a razón de la incertidumbre que rodea a las organizaciones.

Resulta relevante, el estudio del ambiente es la Teoría de la Dependencia de Recursos, que asume que las organizaciones están controladas por su entorno y que son vulnerables en la medida en que necesitan servicios y recursos materiales. El análisis de la dependencia de recursos empieza por identificar las necesidades y las fuentes de las que se satisfacen. Igualmente es importante, la Teoría Ecológica Poblacional, que se basa en ideas acerca de la variación, selección y procesos de retención con relación al ambiente, interesa a esta teoría analizar los procesos de fundación y desaparición de las organizaciones.

Ambas teorías, admiten que las organizaciones dependen de su medio ambiente, por la necesidad que tiene de recursos externos para operar y sobrevivir (Hatch, 1997, Baum, 1996).

Scott y Meyer (2001), hacen una importante aportación al estudio del ambiente, desarrollando una tipología, donde distinguen entre ambientes técnicos e institucionales. El técnico es aquel “en que se produce e intercambia un producto o servicio en un mercado donde a las organizaciones se les recompensa por un control efectivo de sus sistemas de producción”. El institucional “se caracteriza por reglas y requisitos a los que se deben ajustar las organizaciones individuales si desean recibir apoyo y legitimidad”. Enfatizan la coexistencia entre ambos ambientes y la adaptación de las organizaciones a éste. Consideran que aquellas organizaciones que actúan en un “fuerte” ambiente institucional y técnico, tendrán mayores probabilidades de sobrevivir.

Como elemento ambiental la regulación, en el planteamiento de Hatch (1997), prevé que el control sobre las actividades de las organizaciones se derive de las redes interorganizacionales que, a través de las agencias reguladoras, legislen en materia impositiva, otorguen licencias, o lleven a cabo diversas funciones de control legal. Las organizaciones generalmente se adaptan a sus contextos organizacionales, pero a menudo desempeñan papeles activos en la conformación de éstos. Muchas de ellas buscan que las autoridades les concedan privilegios legales y se las arreglan para institucionalizar sus objetivos y estructuras en las reglas de esas autoridades (Meyer y Rowan, 2001).

Otros elementos ambientales permean en la organización, por ejemplo, la cultura, que por lo general, es considerada como las reglas compartidas que rigen los aspectos cognoscitivos y afectivos de los miembros de la organización y los medios por los cuales éstas se moldean y expresan. De particular relevancia para el estudio de la cultura, han sido los significados, supuestos, normas y valores compartidos.

La cultura, la tradición, la identidad y la ideología, tienen una función de orientación, por la cual las personas establecen relaciones significativas entre individuos, instituciones y acontecimientos. Es central, el estudio de la cultura

organizacional (Schein 1985, en Dávila y Martínez; 1999) que se manifiesta como “artefactos, valores y supuestos”.

Igualmente, la globalización (Opalin, 1998), es un factor ambiental que debe ser considerado en el análisis de las organizaciones. La responsabilidad de la globalización está en el creciente nivel de desempleo y la mayor concentración de la riqueza que ha provocado. Asimismo, el rol del Estado en el ambiente organizacional, es medular para que, con los elementos señalados – legislación, cultura, y, globalización-, se estudie el cambio organizacional.

El cambio organizacional es entendido como; el cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas o misión (DiMaggio y Powell, 2001: 107). March y Olsen (1997) apoyan la idea del cambio institucional como resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Establecen que las diferencias entre las exigencias del ambiente y la realidad de la organización impulsan ese cambio. Pero argumentan que el ritmo de las transformaciones externas es mucho más acelerado que las modificaciones en las rutinas al interior de la empresa, ocasionando tensión que obliga a ésta a un continuo proceso de adaptación.

El proceso de toma de decisiones que se realiza en la cima de la organización, se denominan *decisiones estratégicas* donde evidentemente el poder es un componente fundamental (Hickson, 1987 en Hall, 1996), porque implican un alto grado de riesgo. Entre más importantes sean las decisiones estratégicas, mayores serán los niveles de incertidumbre, asimismo, involucra el concepto de racionalidad. La aportación de Simon (1982) al proceso es el denominado “modelo de racionalidad limitada”, donde establece que la organización es el único medio por el cual se puede asegurar el cumplimiento de los objetivos de los participantes y por eso ellos asumen como propio el objetivo organizacional. El modelo parte de la idea de que las personas encargadas de tomar las decisiones, al hacerlo, no tratan de optimizar los recursos organizacionales, sino sólo de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables.

Sobre la planeación estratégica, Barba (1993:72) señala que ésta se vislumbra como un instrumento eficaz de poder ante su medio ambiente, pero también puede conducir a resultados irracionales que a largo plazo se reviertan en conflictos, dando origen al desorden. El papel que juega la estrategia en la toma de decisiones es fundamental, en virtud de que el proceso decisorio contempla tintes políticos, pues considera que la decisión tomada es el resultado de una negociación satisfactoria a los intereses de la organización.

La perspectiva neoinstitucionalista concede un papel importante a las creencias y actividades de los directores, ya que suelen ser ellos quienes establecen políticas organizacionales y formulan estrategias para promover la supervivencia y prosperidad de la organización (Brint y Karabel, 2001). Aceptan que, en la elección racional, las organizaciones son importantes como elementos del contexto estratégico, porque imponen restricciones al comportamiento de los actores políticos para que no actúen conforme a intereses personales en la definición de estrategias. La opción de modificar el escenario institucional no siempre resulta atractivo para los actores, los cuales pueden preferir cambiar las estrategias para obtener sus recompensas dentro del mismo esquema.

Parece evidente que ningún sistema puede funcionar sin una aceptación general de las reglas del juego. Las instituciones concebidas para promover la legitimidad son parte importante del gobierno democrático. De ahí el énfasis en las ideologías y ritos que rodean los procesos democráticos de debate y elecciones, así como la santidad del voto. Por tanto, un aspecto asociado al cambio institucional es la legitimidad, que ha sido entendida, como si las evaluaciones sociales formaran parte de las metas organizacionales. Obtener legitimación es especialmente importante, pero a la vez problemático para las organizaciones que están inmersas en ambientes institucionales, debido a su formación abstracta.

Una organización se hace legítima y usa tal legitimidad para fortalecerse y garantizar su supervivencia cuando demuestra que actúa con base en propósitos que

han sido valorados colectivamente, y cuando el diseño de su estructura se adapta a los mitos del ambiente institucional. Las organizaciones no sólo deben conformarse con los mitos, también deben mantener la apariencia de que éstos verdaderamente funcionan (Meyer y Rowan, 2001: 89 y 97).

Por su parte, Meyer y Rowan (2001: 80) argumentan que las reglas institucionales pueden tener efectos sobre las estructuras organizacionales, ven a la estructura como un mito creado por las demandas sociales, surgido de contextos muy institucionalizados. Aunado a esto, se incorporan prácticas y procedimientos a partir de los conceptos racionalizados de la organización, mismos que están institucionalizados en la sociedad. Ejemplos de elementos que se institucionalizan son la tecnología, los programas, las profesiones y otras que basan su legitimidad en mandatos legales.

Meyer y Rowan dicen que en las organizaciones existen diversos elementos que se encuentran en la estructura formal, con los que aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia. Pero independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos, estos elementos actúan como mitos adoptados por las organizaciones ceremonialmente, que se ven reflejados en sus ambientes institucionales, más que en las demandas de sus actividades laborales. Para los autores señalados, la proliferación de los mitos racionalizados se debe principalmente a la burocratización, donde las organizaciones están en ambientes en los que los rituales racionalizados de la inspección y la evaluación han sido institucionalizados. Estos rituales se han transformado en ceremoniales y al aceptar que sean evaluados, consecuentemente se crea un sentido de legitimidad y éxito. Entre más institucionalizado sea el ambiente, más tiempo y energía dedicarán las élites al manejo de la imagen pública y al estatus de la organización, dedicando menos tiempo a la coordinación y administración de las relaciones particulares que van más allá de los límites de la empresa.

Uno de los efectos del cambio en el ambiente institucional es el isomorfismo que fomenta el éxito y la supervivencia de las organizaciones, llevando a las organizaciones

a hacer innovaciones imitando a otras (DiMaggio y Powell, 2001). Señalan que cuando un campo organizacional ha quedado bien establecido existe una tendencia a la homogeneización o isomorfismo, que se refiere "al proceso limitador que obliga a una unidad de una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales". El isomorfismo en las instituciones ambientales genera algunas consecuencias decisivas para las organizaciones: 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, y c) la dependencia respecto de instituciones fijadas exteriormente reduce la turbulencia y mantiene la estabilidad. Sin embargo, autores como Oliver (1991), Scott y Meyer (2001), entre otros, han cuestionado el isomorfismo, porque consideran la posibilidad de una diversidad de respuestas organizacionales ante la multiplicidad de fenómenos ambientales. Los ambientes organizacionales más estructurados pueden originar una creciente diversidad de formas (Scott, 2001). Powell (2001) asegura que los ambientes de recursos complejos crean heterogeneidad y permiten la posibilidad de que las organizaciones respondan en forma estratégica a las demandas externas. Las respuestas estratégicas que den las organizaciones ante las presiones institucionales serán diferentes (Oliver, 1991), se caracterizan por la conformidad, compromiso, evasión, desafío y manipulación.

b) Marco metodológico

La estrategia metodológica que condujo este estudio fue el enfoque de Reconstrucción, donde el concepto de la totalidad es trascendental para emprender el análisis, que se sustentó en técnicas cualitativas aplicables al estudio de caso. El concepto de totalidad constituye una perspectiva epistemológica desde cuyas diferentes dimensiones y su interrelación con la realidad deben delinearse y comprenderse mejor. Es un heurístico metodológico desde el cual se delimitan y estudian las más grandes dimensiones de la realidad investigada. En esta estrategia, el mecanismo metodológico operativo es la reconstrucción articulada, mediante la cual se pueden sentar las bases

para captar la realidad en condiciones de totalidad concreta, con lo que se pretende comprender de una manera más exacta la realidad (Zemelman, 1987).

La metodología se plantea a partir del paradigma metodológico de la “Reconstrucción de la Totalidad” (Páramo, 1999). Este paradigma utiliza técnicas cualitativas y una serie de heurísticos que ayudarán a comprender la realidad compleja a estudiar. El punto de partida es el concepto epistemológico de la totalidad, del cual se establece el ángulo de investigación a partir del hecho social, para acortar la realidad. Para apoyar la estrategia metodológica se adopta el método de “estudio de caso” (Yin, 1984; Creswell, 1998) que requiere una recopilación teórica previa para ser contrastada con los resultados empíricos. Este estudio dará un acercamiento con la realidad a partir de la validez y confiabilidad establecida en la investigación.

Se reconoce como punto inicial a la totalidad concreta y su capacidad para enriquecer las estructuras racionales de conexión con la realidad empírica. Esta totalidad es importante como fundamento epistemológico para organizar el razonamiento analítico, además, es una apertura a la realidad.

El estudio de caso fue definido en función del interés personal y de la relevancia de La secretaria de planeación y finanzas y su posicionamiento en el sistema tributario mexicano. Se establecieron contactos para obtener las facilidades necesarias para que la secretaria de planeación y finanzas del estado de Chiapas, se estableciera como el universo de observación.

El planteamiento de esta investigación parte del hecho social, construido a partir de la definición de la organización estudiada que se presenta como sigue:

“El enfoque teórico del nuevo institucionalismo es una guía válida para el estudio de las organizaciones, ofreciendo argumentaciones teóricas que son aplicables a diversos niveles de investigación, como el fenómeno del cambio organizacional, que se manifiesta a partir de la absorción de la secretaria de planeación, generando transformaciones, específicamente en las decisiones estratégicas y en la estructura de la secretaria de planeación y finanzas” .

c) La Secretaría de Planeación y Finanzas.

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas, es una dependencia del Gobierno del Estado, responsable de conducir la planeación; procuración y administración de los ingresos, así como la distribución racional y estratégica del gasto, mediante leyes, normas y políticas; atendiendo a contribuyentes, organismos públicos, federación y municipios, para el desarrollo integral de Chiapas, misma que tiene la visión de ser una dependencia vanguardista y productiva que consolide la planeación y las finanzas públicas, por medio de sistemas y servicios de calidad, justos y equitativos en beneficio de los habitantes del Estado.

Es preciso mencionar que hasta antes del mes de febrero del año 2004, la estructura del gobierno para llevar a cabo el despacho de los asuntos, estaba conformada por quince dependencias, tal y como lo podemos observar en el artículo 27 de la Ley orgánica del Estado de Chiapas, considerando que esta ley tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la administración pública estatal y establecer las facultades de los titulares de las dependencias públicas del poder Ejecutivo del Estado, es fundamental remitirse a la misma para conocer la administración pública estatal conformada con su marco jurídico, mismo que a la letra dice:

Artículo 27.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias siguientes:

- I. Secretaría de Gobierno.
- II. Secretaría de Hacienda
- III. Secretaría de Planeación
- IV. Secretaría de Administración.
- V. Secretaría de Obras Públicas y Vivienda.
- VI. Secretaría de Desarrollo Económico.
- VII. Secretaría de Desarrollo Social.
- VII . Secretaría de Desarrollo Rural.
- VIII. Secretaría de Turismo.
- IX. Secretaría de Pesca.
- X. Secretaría de Pueblos Indios.
- XI. Secretaría de Salud.
- XII . Secretaría de Educación.

- XII. Secretaría de Seguridad Pública.
- XIII. Contraloría General.
- XIV. Procuraduría General de Justicia.
- XV. Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal.

Sin embargo es a partir de la fecha antes mencionada que sufre una modificación el artículo 27 en sus fracciones II y III, Desapareciendo la Secretaría de Planeación y modificando el nombre de Secretaría de Hacienda para quedar como sigue: . . . II. Secretaría de Planeación y Finanzas. De lo antes mencionado se desprende que la Secretaría de Planeación y Finanzas se conforma con una nueva estructura al incorporar a la anterior estructura la Subsecretaria de Planeación y conformándose ahora con tres subsecretarías que son de Planeación, de Egresos y de Ingresos; una Contraloría y una Procuraduría Fiscal. Es importante mencionar que en la absorción de la Secretaría de Planeación y al convertirse en subsecretaría de Planeación, la estructura de dicha subsecretaría se conformó con dos Coordinaciones, una de Programas Estratégicos y una de Delegaciones Regionales; de cinco Direcciones una de Geografía Estadística e Informática, una de Planeación, una de Programación de Gasto e Inversión, una mas de Programas Concertados y por último una de seguimiento y evaluación; Así como de dieciséis programas y diez Delegaciones Regionales.

d) Estudio de caso

Las decisiones adoptadas, en virtud de los cambios inducidos por la LOAP, afectaron la denominación de la organización estudiada: de ser Secretaría de Hacienda cambió a Secretaría de Planeación y Finanzas. A la vez, tuvo que adecuar la estructura al nuevo marco normativo y establecer las particularidades relativas a la organización, servidores públicos y sus funciones. Estos acaecimientos quedaron contenidos en la normatividad y en el reglamento interno de la organización estudiada.

Los cambios más importantes en la organización se hacen visibles en su estructura y en el proceso de toma de decisiones. Siendo estas: (1) Cambia la

denominación de Secretaría de Hacienda por el de Secretaria de Planeación y Finanzas; (2) Desaparece la secretaría de planeación; (3) Desaparece la figura de Secretario de Planeación; (4) Se crea la figura e Sub-secretario de Planeación; (5) Se incluye en la estructura la dirección de seguimiento y evaluación; y, (6) Se incluye la Dirección de Geografía e informática dependiente de la subsecretaría de planeación.

En el análisis teórico y el conocimiento previo de la organización, se sustentan las argumentaciones que sirvieron para el estudio de caso. La aplicación de la teoría en el campo empírico, se efectúa, considerando la participación del Estado, la influencia de la cultura y la globalización, como factores relevantes para el cambio en la organización.

El estudio de caso se efectuó considerando como proposición central la siguiente:

“La absorción de la Secretaría de Planeación es el elemento central para determinar el cambio organizacional que incide en la toma de decisiones estratégicas del gasto y en la estructura de la Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas.”

Durante el análisis, surgieron planteamientos no contemplados inicialmente en la investigación y que fueron integrados por considerarlos de interés para los fines del estudio. Estos son: Dar por hecho la institucionalización del sector público y la integración de nuevos elementos al lenguaje organizacional a partir de la publicación de las modificaciones de la LOAP. Para explicar el primer hallazgo, se retomó, el planteamiento teórico de Tolbert y Zucker (1996), estableciendo diferentes fases para llegar a la institucionalización, en la que la supervivencia y perpetuación de la organización, se presentan, como la ultima fase del proceso. Se determinó, que la institucionalización es completa, dado que los elementos ambientales que se incorporan a la organización, cuentan con la vigencia suficiente. Por lo que se estableció, que los elementos contemplados en la LOAP se institucionalizan en la medida en que se incorporan a la organización, en cumplimiento de un mandato legal (Meyer y Rowan,

2001). El segundo hallazgo, denota los cambios, en el ámbito del lenguaje, pues los participantes del sector agregan a su argot organizacional frases como “arreglo institucional del sector”, “solidez institucional del sector”, y “sector público institucional”.

De la proposición central, se construyeron las proposiciones para explicar el cambio organizacional en la Secretaría de Planeación y Finanzas. La proposición A, se presenta como sigue:

(A) La incorporación de reglas institucionales racionalizadas en la SPF del Estado de Chiapas modifica la organización en su estructura formal.

El análisis para la proposición ‘A’, mostró que la estructura ha tenido que adaptarse a los requerimientos del entorno, incluso retomando características estructurales, consideradas en los inicios del movimiento que, ya se habían utilizado y que estaban en desuso, como ejemplo, se tiene: a la figura de los Capítulos, que ahora se readaptó para agilizar el proceso de toma de decisiones y la representación ante el Consejo de Administración, fomentando la participación de las CAPS afiliadas. También se incorporó la figura del comité de supervisión auxiliar, se sustituyó la función de Comisario por la de Contralor normativo y se eliminó el órgano de gobierno denominado Mesa Directiva.

La cultura organizacional, como un elemento estructural, es observable a través de su misión, objetivos, valores, principios y ritos, entre otros. La organización deja ver la influencia de organismos externos, como el INDETEC y el SNCF. Por lo que las evidencias muestran, que la cultura no cambió, y que se conserva la esencia de la filosofía de servicios que ha caracterizado a la organización desde su origen.

La segunda proposición, retoma aspectos de legitimidad y supervivencia que se origina de la toma de decisiones que efectúan los directivos de la federación de cooperativas, como sigue:

(B) La absorción de la secretaría de Planeación origina decisiones estratégicas que generan legitimidad y aseguran la supervivencia de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Chiapas.

Para el estudio de la proposición 'B', fue importante la información obtenida a partir de la proposición 'A', que parte del análisis de la afirmación respecto a que las decisiones estratégicas tomadas en la Secretaría de Planeación y Finanzas, surgen como resultado de observar la LOAP, generando legitimidad y asegurando la supervivencia.

En el estudio de caso, el enfoque está sobre las decisiones estratégicas que se tomaron a partir de la incorporación de influencias ambientales a la Secretaría DE Planeación y Finanzas. El modelo de Meyer y Rowan (2001), que considera fundamentalmente la inclusión de nuevos elementos ambientales, fue de gran utilidad para el análisis del proceso al que se sujeta la supervivencia organizacional. De igual forma, en el análisis se incluye –como un argumento nuevo- la toma de decisiones estratégicas, considerando que éstas originan mitos racionales.

Dichos mitos institucionales racionalizados se aceptan por los participantes a partir de que son percibidos como correctos, adecuados y racionales, lo que demuestra que tales mitos funcionan en la medida en que generan legitimidad, garantizan recursos y la supervivencia organizacional.

En la Secretaría de Planeación y Finanzas se pudo observar que la incorporación de nuevos elementos organizacionales como: la dirección de seguimiento y evaluación, así como, la propia legislación, funcionan como mitos racionales, al cumplir con ciertas características esenciales –ser necesarios, racionales y correctos-, siendo aceptados por los participantes en la organización. Uno de los elementos que se muestra en el modelo de Meyer y Rowan (2001), es el relativo a la eficiencia. Para la Secretaría de Planeación y Finanzas, la eficiencia representa un objetivo central, ya que dicha Secretaría contempla aspectos de evaluación y seguimiento. Se observó que la prioridad se enfoca en cumplir con las disposiciones de la ley.

La normatividad, fundamentalmente, la LOAP, establece los lineamientos que normarán la vida de la organización, por eso es que su observación es sumamente importante, pues ahí se establecen las decisiones que pueden asegurar su supervivencia. Se determinó que las decisiones estratégicas que toman influyen en la eficiencia futura de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Asimismo, la legitimidad que viene con la incorporación de mitos racionales institucionalizados a la estructura, se traduce en recursos gubernamentales para la Secretaría de Planeación y Finanzas. De acuerdo a la evidencia empírica presentada y a la adaptación del modelo propuesto por Meyer y Rowan (2001), pudo observarse que las decisiones que toma la organización generan conformidad e incorporan mitos racionales que producen eficiencia y legitimidad, además de proporcionar recursos. Este proceso conduce inevitablemente a la supervivencia.

La última proposición analiza el cambio en la Secretaría de Planeación y Finanzas, considerando dos vertientes, el isomorfismo y la heterogeneidad. Tal proposición se presenta como sigue:

(C) La legislación tributaria y el sistema nacional de coordinación fiscal influyen en el cambio isomorfo o heterogéneo en la Secretaría de Planeación Finanzas del Edo. De Chiapas.

El análisis de la proposición 'C', tomó en consideración los argumentos de las proposiciones, 'A' y 'B', debido a que la Secretaría de Planeación y Finanzas toma decisiones estratégicas para fortalecerse y asegurar su supervivencia, por lo que a raíz de tales decisiones, se propone que la organización manifestará respuestas, que se verán reflejadas en el isomorfismo o en la heterogeneidad organizacional. Del análisis efectuado en la organización, se desprende que la aceptación de elementos ambientales como la LOAP, determina en lo formal el isomorfismo predominante en la organización.

e) Conclusiones finales:

Primero. El *nuevo institucionalismo*, tiene una gran capacidad explicativa, ofreciendo un marco teórico válido para el estudio empírico de las organizaciones, siendo factible integrarlo con otras teorías –burocrática, ecológica poblacional, de toma de decisiones– a través de las que es posible analizar las dinámicas internas y las provenientes del ambiente institucional que promueve los procesos de cambio.

Segundo. La metodología cualitativa, basada en el enfoque de la *Reconstrucción de la Totalidad* (Páramo, 1999), aporta un heurístico que permite generar explicaciones a los fenómenos que acontecen a partir de los cambios en una organización del sector público.

Tercero. A partir del marco teórico centrado en el nuevo institucionalismo es posible explicar, las presiones ambientales en el sector público que se materializan a partir de la modificación de la legislación, que regula también a la Secretaría de Planeación y Finanzas, generando transformaciones. Tales cambios se efectúan relacionando métodos que son considerados como exitosos en su entorno de referencia, proponiendo transformaciones organizacionales en la manera de hacer las cosas, en los arreglos estructurales, en los procedimientos y en los procesos de toma de decisiones.

Cuarto. La aportación teórica de Tolbert y Zucker (1996), para explicar el proceso de institucionalización, presenta como primera etapa a la innovación, que tiene como principal elemento la legislación orgánica, cuyo origen se confirma en los procedimientos de distribución del gasto, que están vinculados con las aportaciones y los diversos ramos de gasto público. Esta fase, se produjo a partir de la forma mediante la cual se toman las decisiones para efectos de la distribución del gasto, consideramos que ello motivó la modificación de la nueva legislación orgánica de la administración pública del edo. de Chiapas.

Quinto. Ante situaciones de incertidumbre, la organización tiende a tomar a través de sus directivos estrategias, que incorporan cambios en obediencia a mandatos legales (DiMaggio y Powell, 2001), adoptando formas institucionales aceptadas en su ambiente de referencia. La ley, reglas y regulaciones internas son acatadas en forma sincrética, debido a que, los actores que en ella participan, cumplen con los requerimientos legales, como es el caso de la profesionalización, donde los conocimientos administrativos son centrales. Por lo tanto, tenderán a adaptarse más a los requerimientos organizacionales.

Sexto. Las decisiones estratégicas constituyeron el elemento central que determinó la aceptación de los cambios. Tales cambios se manifestaron a partir de la modificación de la estructura formal y el perfil de los directivos. Incorporándose mitos racionales (Meyer y Rowan, 2001) que se identificaron en la organización como: la LOAP y la profesionalización. Tales mitos cumplen con las características de ser considerados por los participantes en la federación como necesarios, racionales y correctos, para el adecuado funcionamiento de la organización.

Séptimo. Los cambios en el perfil de los directivos se establecen en la LOAP, donde destaca la disposición de que los directivos deben de contar con experiencia en administración y finanzas. Se determinó que la profesionalización no se percibe, por los miembros de la organización, como vinculada con estudios profesionales. Sin embargo, la tendencia en la elección de directivos para ocupar cargos de dirección se relaciona con el criterio de poseer una formación profesional, aún cuando no se trate de las disciplinas señaladas, influyendo, como un factor importante –no determinante–.

Octavo. La cultura organizacional se presenta como un elemento distintivo en la secretaria de planeación y finanzas por su grado de institucionalización, ostentándose como un componente que resiste los embates del entorno, conservando su misión, valores, ritos, principios y filosofía participativa.

Noveno. La secretaría de planeación y finanzas cuenta con objetivos claramente establecidos, así como de mecanismos efectivos de evaluación de sus resultados. Mas sin embargo, esto orienta a que las certificaciones por parte de organismos del sistema adquieran una importancia fundamental en la obtención de la legitimación al interior y exterior de la organización.

Décimo. La heterogeneidad, como una respuesta organizacional ante las presiones del ambiente institucional, puede ser observable durante el proceso de toma de decisiones, en donde se observaron aisladas manifestaciones de resistencia. Sin embargo, a pesar de la heterogeneidad en las respuestas organizacionales, la evidencia sugiere que es el isomorfismo el que prevalece, determinando la aceptación por parte de la secretaria de planeación y finanzas, de factores como; la Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de Chiapas. De la que resultan los cambios estructurales, la profesionalización y la participación de organismos nacionales en el sector público. En consecuencia, cuando los elementos ambientales que influyen en la organización son aceptados, surge el consenso que determina, en lo formal, el isomorfismo predominante en la secretaría de planeación y finanzas, sin embargo, al interior de ella, la heterogeneidad es la manifestación latente.

Décimo primero. La reproducción de los arreglos estructurales y la actuación en diversos ámbitos organizacionales que conducen al isomorfismo institucional se presentan como un proceso que determina las estrategias de la organización, volviéndose más homogénea debido a la presencia de factores ambientales que se convierten en un imperativo para obtener legitimidad, tratando de garantizar recursos y supervivencia organizacional.

Décimo segundo. La legitimidad organizativa, que resulta con la incorporación de mitos racionales institucionalizados a la estructura, se traduce en recursos gubernamentales para la administración pública estatal, cuyos beneficios son otorgados a través de las participaciones y recursos obtenidos.

Décimo tercero. La tendencia de la Secretaria de Planeación y Finanzas, es a representarse de acuerdo con su entorno de referencia, tomando los mecanismos de evaluación –como la certificación– del contexto institucional incrementando su legitimidad y posibilidades de supervivencia.

Anexos

Anexo No. 1
Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Lic. Jesús Evelio Rojas Morales

- 1.- ¿Cuál es su nombre, cargo y trayectoria en la Administración Pública?
- 2.- ¿Cuáles han sido los antecedentes y cambio en la Secretaría de planeación y finanzas?
- 3.- ¿Qué cambios se genera al fusionar la Secretaria de Planeación?
- 4.- ¿Cómo funciona actualmente la secretaría de planeación y finanzas?
- 5.- ¿Han cambiado los objetivos a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 6.- ¿Cómo funciona la supervisión a partir de la fusión de la secretaría de planeación?
- 7.- ¿Cómo ha cambiado la toma de decisiones en la secretaría de planeación y finanzas?
- 8.- ¿Qué opinas sobre la necesidad de profesionalización?
- 9.- ¿Cómo cambian los servicios a la sociedad?
- 10.- ¿Cuál es la viabilidad de mejorar la atención a partir de la fusión?
- 11.- ¿Cuál es la posición de la secretaría en referencia a la fusión de la seplan?
- 12.- ¿Qué originó la nueva secretaría?
- 13.- ¿Cuál es la estrategia del estado para apoyar la nuevas estructura?
- 14.- ¿Cuál es la participación de la secretaría de planeación y finanzas en el gasto descentralizado?
- 15.- ¿Cómo cambia la cultura de la organización a partir de la fusión?
- 16.- ¿Cómo cambian la metas centradas en el gasto descentralizado?
- 17.- ¿Cuáles son los beneficios que obtiene el gobierno, la sociedad y los servidores públicos con la fusión de la seplan?
- 18.- ¿Se realizó capacitación al personal?
- 19.- ¿En que caso la autoridad puede remover a los directivos de la secretaria de planeación y finanzas?
- 20.- ¿Cómo influye la autoridad en la designación de los directivos?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaria de Planeación y Finanzas Duración: 1 hora con 10 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 27 de Enero de 2006 Informante No. 1 Entrevistado: Lic. Jesús Evelio Rojas Morales Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciado en Economía Ocupación: Secretario de Planeación y Finanzas Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la secretaría de Planeación y Finanzas, que se encuentran físicamente en el edificio Plaza

Anexo No. 2

Guia de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Ing. Jorge de Jesús Figueroa Córdoba

- 1.- ¿Cuál es su nombre, cargo y trayectoria en la Administración Pública?
- 2.- ¿Cuáles han sido los antecedentes y cambio en la Secretaría de planeación y finanzas?
- 3.- ¿Qué cambios se genera al fusionar la Secretaria de Planeación?
- 4.- ¿Cómo funciona actualmente la subsecretaría de planeación?
- 5.- ¿han cambiado los objetivos a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 6.- ¿Cómo funciona la supervisión a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 7.- ¿Cómo ha cambiado la toma de decisiones en la subsecretaría de planeación?
- 8.- ¿Qué opinas sobre la necesidad de profesionalización?
- 9.- ¿Cómo cambian los servicios a la sociedad?
- 10.- ¿Cuál es la viabilidad de mejorar la atención a partir de la fusión?
- 11.- ¿Cuál es la posición de la secretaría en referencia a la fusión de la seplan?
- 12.- ¿Qué originó la nueva estructura en la secretaría?
- 13.- ¿Cuál es la estrategia del estado para apoyar la nuevas estructura?
- 14.- ¿Cuál es la participación de la subsecretaría de egresos en el gasto descentralizado?
- 15.- ¿Cómo cambia la cultura de la organización?
- 16.- ¿Cómo cambian las metas centradas en el gasto descentralizado?
- 17.- ¿Cuáles son los beneficios que obtiene el gobierno, la sociedad y los empleados con la fusión de la seplan?
- 18.- ¿Se realizó capacitación al personal?
- 19.- ¿En que caso se pueden remover a los directivos de la subsecretaria de egresos?
- 20.- ¿Cómo influye la autoridad en la designación de los directivos?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la subsecretaria de planeación Duración: 1 hora 30 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 3 de febrero de 2006 Informante No. 2 Entrevistado: Ing. Jorge Figueroa Córdoba Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Ingeniero Ocupación: Subsecretario de Planeación Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública. Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la subsecretaría de planeación, por la tarde noche que es la hora que nos pudieron atender, misma que se encuentran físicamente en el edificio de la desaparecida Secretaria de Planeación.

Anexo No. 3

Guia de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Ing. Sergio Araiza Bahena

- 1.- ¿Cuál es su nombre, cargo y trayectoria en la Administración Pública?
- 2.- ¿Cuáles han sido los antecedentes y cambio en la Secretaría de planeación y finanzas?
- 3.- ¿Qué cambios se generan al fusionar la Secretaria de Planeación?
- 4.- ¿Cómo funciona actualmente la subsecretaría de egresos?
- 5.- ¿Han cambiado los objetivos a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 6.- ¿Cómo funciona la supervisión a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 7.- ¿Cómo ha cambiado la toma de decisiones en la subsecretaría de egresos?
- 8.- ¿Qué opina sobre la necesidad de profesionalización?
- 9.- ¿Cómo cambian los servicios a la sociedad?
- 10.- ¿Cuál es la viabilidad de mejorar la atención a partir de la fusión?
- 11.- ¿Cuál es la posición de la secretaria en referencia a la fusión de la seplan?
- 12.- ¿Qué originó la nueva secretaria?
- 13.- ¿Cuál es la estrategia del estado para apoyar la nuevas estructura?
- 14.- ¿Cuál es la participación de la subsecretaría de egresos en el gasto descentralizado?
- 15.- ¿Cómo cambia la cultura de la organización?
- 16.- ¿Cómo cambian la metas centradas en el gasto descentralizado?
- 17.- ¿Cuáles son los beneficios que obtiene el gobierno, la sociedad y los empleados con la fusión de la seplan?
- 18.- ¿Se realizó capacitación al personal?
- 19.- ¿En que caso se puede remover a los directivos de la subsecretaria de egresos?
- 20.- ¿Cómo influye la autoridad en la designación de los directivos?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaria de Planeación y Finanzas Duración: 50 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 8 de febrero de 2006 Informante No. 3 Entrevistado: Sergio Araiza Bahena Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Ingeniero Ocupación: Subsecretario de Egresos Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Iniciativa privada y durante los últimos seis años en la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la subsecretaría de Egresos, que se encuentran físicamente en el edificio de la Secretaria de planeación y finanzas

Anexo 4

Guia de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Dr. Fernando Álvarez Simán

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupaba en la seplan?
- 4.- ¿Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptuar a la subsecretaría de planeación?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de los programas estratégicos?
- 8.- ¿Cómo está estructurada la coordinación de programas estratégicos?
- 9.- ¿Qué relación tiene la coordinación de programas estratégicos con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en los programas estratégicos?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de la subsecretaría de planeación en la aplicación del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de la dirección de programas estratégicos?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación Municipal con la coordinación de programas estratégicos?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los programas y proyectos estratégicos?
- 19.- ¿Cómo se llevan a cabo las concertaciones interinstitucionales?
- 20.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan al proceso de planeación?
- 21.- ¿Qué ocurre a los programas estratégicos después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaría de Planeación Duración: 1 hora 15 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 11 de febrero de 2006 Informante No. 4 Entrevistado: Dr. Fernando Álvarez Simán Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciado en Economía Ocupación: Coordinador de programas estratégicos Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la Coordinación de Programas Estratégicos, que se encuentran físicamente en el edificio de la antigua Secretaría de Planeación

Anexo 5.

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Lic. Jesús Nieto Pérez

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupaba en la seplan?
- 4.- ¿Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptuar a la subsecretaría de planeación?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de los programas estratégicos?
- 8.- ¿Cómo está estructurada la coordinación de programas estratégicos?
- 9.- ¿Qué relación tiene la coordinación de programas estratégicos con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en los programas estratégicos?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de la subsecretaría de planeación en la aplicación del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de la dirección de programas estratégicos?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación Municipal con la coordinación de programas estratégicos?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los programas y proyectos estratégicos?
- 19.- ¿Cómo se llevan a cabo las concertaciones interinstitucionales?
- 20.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan al proceso de planeación?
- 21.- ¿Qué ocurre a los programas estratégicos después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaría de Planeación Duración: 55 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 13 de febrero de 2006 Informante No. 5 Entrevistado: Lic. Jesús Nieto Pérez Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciado en Economía Ocupación: Coordinador de programas estratégicos Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la Coordinación de Programas Estratégicos, que se encuentran físicamente en el edificio de la antigua Secretaría de Planeación

Anexo 6.

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Lic. Octavio Coutiño Grajales

- 1.- ¿Cuál es su nombre, cargo y trayectoria en la Administración Pública?
- 2.- ¿Cuáles han sido los antecedentes y cambio en la Secretaría de planeación y finanzas?
- 3.- ¿Qué cambios se genera al fusionar la Secretaria de Planeación?
- 4.- ¿Cómo funciona actualmente la subsecretaría de ingresos?
- 5.- ¿Han cambiado los objetivos a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 6.- ¿Cómo funciona la supervisión a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 7.- ¿Cómo ha cambiado la toma de decisiones en la subsecretaría de ingresos?
- 8.- ¿Qué opinas sobre la necesidad de profesionalización?
- 9.- ¿Cómo cambian los servicios a la sociedad?
- 10.- ¿Cuál es la viabilidad de mejorar la atención a partir de la fusión?
- 11.- ¿Cuál es la posición de la secretaria en referencia a la fusión de la seplan?
- 12.- ¿Qué originó la nueva estructura en la secretaria?
- 13.- ¿Cuál es la estrategia del estado para apoyar la nuevas estructura?
- 14.- ¿Cuál es la participación de la subsecretaría de ingresos en el gasto descentralizado?
- 15.- ¿Cómo cambia la cultura de la organización?
- 16.- ¿Cómo cambian las metas centradas en el gasto descentralizado?
- 17.- ¿Cuáles son los beneficios que obtiene el gobierno, la sociedad y los empleados con la fusión de la seplan?
- 18.- ¿Se realizó capacitación al personal?
- 19.- ¿En que caso se pueden remover a los directivos de la subsecretaria de ingresos?
- 20.- ¿Cómo influye la autoridad en la designación de los directivos?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la subsecretaria de Ingresos Duración: 55 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 14 de febrero de 2006 Informante No. 6 Entrevistado: Lic. Octavio Coutiño Grajales Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciado en Economía Ocupación: Subsecretario de Ingresos Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública. Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la subsecretaría de Ingresos, por la tarde noche ya que es la hora que nos pudieron atender, misma que se encuentran físicamente en el edificio de la segunda sur poniente

Anexo 7.

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Lic. Verónica del Rocio Arguello Martínez

- 1.- ¿Cuál es su nombre, cargo y trayectoria en la Administración Pública?
- 2.- ¿Cuáles han sido los antecedentes y cambio en la Secretaría de planeación y finanzas?
- 3.- ¿Qué cambios se genera al fusionar la Secretaria de Planeación?
- 4.- ¿Cómo funciona actualmente la subsecretaría de planeación?
- 5.- ¿Han cambiado los objetivos a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 6.- ¿Cómo funciona la supervisión a partir de la fusión de la secretaria de planeación?
- 7.- ¿Cómo ha cambiado la toma de decisiones en la tesorería?
- 8.- ¿Qué opinas sobre la necesidad de profesionalización?
- 9.- ¿Cómo cambian los servicios a la sociedad?
- 10.- ¿Cuál es la viabilidad de mejorar la atención a partir de la fusión?
- 11.- ¿Cuál es la posición de la secretaría en referencia a la fusión de la seplan?
- 12.- ¿Qué originó la nueva estructura en la secretaría?
- 13.- ¿Cuál es la estrategia del estado para apoyar la nueva estructura?
- 14.- ¿Cuál es la participación de la tesorería en el gasto descentralizado?
- 15.- ¿Cómo cambia la cultura de la organización?
- 16.- ¿Cómo cambian las metas centradas en el gasto descentralizado?
- 17.- ¿Cuáles son los beneficios que obtiene el gobierno, la sociedad y los empleados con la fusión de la seplan?
- 18.- ¿Se realizó capacitación al personal?
- 19.- ¿En que caso se pueden remover a los directivos de la tesorería?
- 20.- ¿Cómo influye la autoridad en la designación de los directivos?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la tesorería Duración: 45 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 17 de febrero de 2006 Informante No. 7 Entrevistado: Lic. Verónica del Rocio Arguello Martínez Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciada en Administración Ocupación: Tesorera Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública. Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la tesorería, misma que se encuentran físicamente en el edificio de Gobierno del Estado

Anexo 8

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Ing Raúl Pérez Pérez

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupaba en la seplan?
- 4.- ¿Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptuar a la subsecretaría de planeación?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de la dirección de planeación?
- 8.- ¿Cómo está estructurada la dirección de planeación?
- 9.- ¿Qué relación tiene la dirección de planeación con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en los Dirección de Planeación?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de la dirección de planeación en la aplicación del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de la dirección de programas estratégicos?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación con la Dirección de Planeación?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los programas en la Dirección de Planeación?
- 19.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan al proceso de planeación?
- 20.- ¿Qué ocurre a la Dirección de Planeación después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaría de Planeación Duración: 1 Hora 10 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 21 de mayo de 2006 Informante No. 8 Entrevistado: Ingeniero Raúl Pérez Pérez Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Ingeniero Ocupación: Director de Planeación Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la Dirección de Planeación, que se encuentran ubicado físicamente en el edificio de la antigua Secretaría de Planeación

Anexo 9

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Lic. Jaime Ruiz Villatoro

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupaba en la seplan?
- 4.- ¿Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptuar a la Dirección de Programas concertados?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de los programas concertados?
- 8.- ¿Cómo está estructurada la dirección de programas concertados?
- 9.- ¿Qué relación tiene la dirección de programas concertados con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en los programas concertados?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de la dirección de programas concertados en la aplicación del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de la dirección de programas concertados?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación con la coordinación de programas concertados?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los programas concertados?
- 19.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan al proceso de planeación?
- 21.- ¿Qué ocurre a los programas estratégicos después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaria de Planeación Duración: 45 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 23 de febrero de 2006 Informante No. 9 Entrevistado: Lic. Jaime Ruiz Villatoro Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciado en Administración Ocupación: Director de Programas concertados Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la Dirección de Programas Concertados, que se encuentran físicamente en el edificio de la antigua Secretaría de Planeación

Anexo 10.

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Arq. José Benjamín Besares Gallegos

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupaba en la seplan?
- 4.- ¿Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptuar a la dirección de programación del gasto de inversión?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de programación de los gastos de inversión?
- 8.- ¿Cómo está estructurada la dirección de programación del gasto de inversión?
- 9.- ¿Qué relación tiene la dirección de programación del gasto de inversión con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en el gasto de inversión?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de la dirección de programación del gasto de inversión en la aplicación del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de la dirección de programas estratégicos?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación con la programación del gasto de inversión?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los programas y proyectos estratégicos?
- 19.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan al proceso de planeación?
- 20.- ¿Qué ocurre a los programas estratégicos después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaria de Planeación Duración: 40 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 25 de febrero de 2006 Informante No. 5 Entrevistado: Arq. José Benjamín Bezares Gallegos Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Arquitecto Ocupación: Director de programas de gasto de inversión Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la Dirección de programación de gasto de inversión, que se encuentran físicamente en el edificio de la antigua Secretaría de Planeación

Anexo 11.

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Lic. Eugenio Gregorio Aguilar Nájera

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupa en la secretaria de planeación y finanzas?
- 4.- ¿Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptuar a la dirección de política del gasto?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de política del gasto?
- 8.- ¿Cómo está estructurada la dirección de política del gasto?
- 9.- ¿Qué relación tiene la dirección de política del gasto con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en la política del gasto?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de la subsecretaria de la dirección de política del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de la dirección de política del gasto?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación con la dirección de política del gasto?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los programas y políticas del gasto?
- 19.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan al proceso de política del gasto?
- 20.- ¿Qué ocurre a los programas estratégicos después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaria de Planeación Duración: 1 hora 15 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 28 de febrero de 2006 Informante No. 11 Entrevistado: Lic. Eugenio Gregorio Aguilar Nájera Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciado en Economía Ocupación: Dirección de Política del Gasto Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la Dirección de Programas estratégicos, que se encuentran físicamente en el edificio de la Secretaría de Planeación y Finanzas en la 2ª Sur y calle central

Anexo 12.

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: C.P. Bulmaro Ramos Lara

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupa en la secretaria de planeación y finanzas después de la fusión con la seplan?
- 4.- Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptuar a la dirección de ingresos?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de la dirección de ingresos?
- 8.- ¿Cómo está estructurada la coordinación de programas estratégicos?
- 9.- ¿Qué relación tiene la dirección de ingresos con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en la dirección de ingresos?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de la dirección de ingresos en la aplicación del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de la dirección de ingresos?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación con la dirección de ingresos?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los programas y proyectos estratégicos?
- 19.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan a la dirección de ingresos?
- 2.0- ¿Qué ocurre a la dirección de ingresos después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaria de Planeación Duración: 55 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 1 de marzo de 2006 Informante No. 5 Entrevistado: Lic. Jesús Nieto Pérez Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciado en Economía Ocupación: Coordinador de programas estratégicos Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de la Coordinación de Programas Estratégicos, que se encuentran físicamente en el edificio de la antigua Secretaría de Planeación

Anexo 13.

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: Lic. Odilio Pérez Vicente

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupa en la secretaria de planeación y finanzas?
- 4.- ¿Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptualizar a la subsecretaría de planeación?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de el departamento de análisis y política del gasto?
- 8.- ¿Cómo está estructurado el departamento de análisis y política del gasto?
- 9.- ¿Qué relación tiene el departamento de análisis y política del gasto con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en el departamento de análisis y política del gasto?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de el departamento de análisis y política del gasto en la aplicación del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de el departamento de análisis y política del gasto?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación con el departamento de análisis y política del gasto?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los análisis y política del gasto?
- 19.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan análisis y política del gasto?
- 21.- ¿Qué ocurre a los análisis y política del gasto después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaria de Planeación Duración: 1 hora 20 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 5 de marzo de 2006 Informante No. 13 Entrevistado: Lic. Odilio Pérez Vicente Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Licenciado en Economía Ocupación: Departamento de análisis y política del gasto Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de el departamento de análisis y política del gasto, que se encuentran físicamente en el edificio de la Secretaria de Planeación y Finanzas en la 2ª sur poniente

Anexo 14.

Guía de entrevista semi-estructurada
Entrevistado: C.P. Brenda Nidia Flores Ruiz

- 1.- Iniciaremos con datos generales, como: nombre; antigüedad en el cargo; cargo y profesión.
- 2.- ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en su desempeño como funcionario en esta organización?
- 3.- ¿Cambió o desapareció el puesto que ocupa en la secretaria de planeación y finanzas después de la fusión de la seplan?
- 4.- Jerárquicamente ¿de quién depende?
- 5.- ¿Cómo visualiza usted la fusión de la seplan?
- 6.- ¿Cómo podría conceptuar al departamento de coordinación fiscal?
- 7.- ¿Puede generarse conflicto de intereses en la actividad de el departamento de coordinación fiscal?
- 8.- ¿Cómo está estructurada el departamento de coordinación fiscal?
- 9.- ¿Qué relación tiene el departamento de coordinación fiscal con el gasto descentralizado?
- 10.- ¿Cuál es el interés del Estado en que se fusione la seplan?
- 11.- ¿Cuál es la presencia del gasto descentralizado en la coordinación fiscal?
- 12.- ¿Considera que a partir de la fusión de la seplan están mejor enfocados los programas?
- 13.- ¿Cuál es el papel de el departamento de coordinación fiscal en la aplicación del gasto?
- 14.- ¿Es necesaria la profesionalización de quienes laboran en esta dirección?
- 15.- ¿Cómo cambia la toma de decisiones, después de la fusión de la seplan?
- 16.- ¿Cuáles son los objetivos de el departamento de coordinación fiscal?
- 17.- ¿Cómo cambia la cultura de Planeación con el departamento de coordinación fiscal?
- 18.- ¿Cómo se instrumentan los programas en el departamento de coordinación fiscal?
- 19.- ¿Cuáles son las acciones sociales que se vinculan al proceso de coordinación fiscal?
- 21.- ¿Qué ocurre a los programas de la coordinación fiscal después de la fusión de la seplan?

Descripción
Lugar: Oficinas del Edificio de la Secretaria de Planeación Duración: 55 minutos Grabación: Audio casete Fecha: 7 de marzo de 2006 Informante No. 14 Entrevistado: C.P. Brenda Nidia Flores Ruiz Lugar: Tuxtla Gutiérrez Chiapas Profesión: Contador Público Ocupación: Departamento de coordinación fiscal Desarrollo profesional: En diversas áreas de la Administración Pública Particularidades de la entrevista: La entrevista se llevó a cabo en las oficinas de el departamento de coordinación fiscal, que se encuentran físicamente en el edificio de la Secretaría de Planeación y Finanzas en la 2ª sur poniente

Bibliografía

- Abravanel, H.** (1988):, *La Culture Organisationelle. Aspects Théoriques, Pratiques et méthodologiques*, Montreal, Gaetan Morin.
- Al Camp Roderic** (2000) *La política en México. Siglo XXI*
- Arellano David, Cabrero Enrique** (2000): *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*. Miguie Angel Porrúa
- Agenda Presidencial** de Buen Gobierno.
- Argyris, C.** (1990) *Overcoming Organizational Defenses*. Boston: Allyn & Bacon.
- Barba, Antonio y Solis, Pedro** (1997) : “ *Cultura en las Organizaciones*” Enfoques y metáforas de los estudios organizacionales. Vertiente Editorial. México D.F., p.p.
- Barba Álvarez, Antonio y Solís Pérez Pedro** (1997): “*Cultura en las Organizaciones: Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales*”, México, Vertiente Editorial, pp. 2 – 15 y 87-140
- Barnet, Richard J. y Cananagh John** (1994): “*Global Dreams: Imperial Corporations and the New World Order*”. TouchStone, New York, 29-49 pp.
- Brannen Yoko** (2000): “*Cuando los Japoneses crean algo nuevo*”, en Brannen: *Multinacionales Japonesas*, Estados Unidos, 38-57 pp.
- Bock, P. K.** (1977): “*Introducción a la moderna antropología cultural*”, México, FCE.
- Carmagnola, F. Estetica e Organizzazione, Sviluppo e Organizzazioni** (1989): Milan, noviembre-diciembre, R. Koper “*Modernism, Postmodcernism and Organizational análisis: The Contribution of Jacques Derrida*”, *Organizational Studies*, Nueva York, 1989, vol. 10, núm. 4.
- Castells, M.** (1997) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen 1, La sociedad red*. Alianza Editorial, Madrid,
- Crozier, M.** (1973): “*El fenómeno burocrático*”, Buenos Aires, Amorrortu.
- Crozier, m. y E. Friedberg** (1989) “*El actor y el sistema*”. México, Alianza editorial.
- Coicaud Jean- Marc** (1997) *Legitimidad y Política. Homosapiens*

- Davis Keith y Newstrom John W.** (1991) *Comportamiento Humano en el Trabajo: Comportamiento Organizacional* Editorial Mc Graw Hill. 8ª. Ed. Impreso en México., pp. 734.
- De Board, Robert.** (1994): "El psicoanálisis de las organizaciones". Paidós.
- De Gaulejac, Vincent** (2005): "La société malade de la gestion". Ed. Du Seuil. Paris Francia.
- Defélix. C. et Retour D.** (2003, à paraître). Instrumenter la gestion des compétences : les PME aussi. In Alain Klarsfeld et Ewan Oiry, L'instrumentation de la gestion des compétences, Editions Vuibert, Paris
- Delors, J.** (1996): "La educación encierra un tesoro". Madrid, Santillana/Ediciones UNESCO.
- Denison, D.** (1992) *cultura corporativa y productividad organizacional*, Serie Empresarial. Edit Legis. Bogotá, Colombia.
- Denzin, N.K.** (1978): "The research act: A theoretical introduction to sociological methods". McGraw-Hill Book Company, New York.
- Derrida, J.** (1967a) *De la Grammatologie*. Les Editions de Minuit, Paris. Traducción española de Oscar del Barco, Conrado Ceretti y Ricardo Portschart: *De la gramatología*. Siglo XXI, Buenos Aires: 1971
- Dilthey, W.** (1990): "Teoría de las concepciones del mundo". CNCA/Alianza, México.
- Dubet, F.** 1989): "De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto", en *Estudios sociológicos del Colegio de México*. VII (21). Septiembre-diciembre, México, pp. 519-545.
- Durkheim, É.** (1967) *De la división del trabajo social*,
- Fidler, B.** (1997): "School Leadership: some key ideas. School Leadership and Management". Vo. 17, No. 1, pp. 23-37.
- Gallardo, Velázquez. Anahí, y Cecilia Naranjo** (1995): "Aproximaciones a la Organización Creativa". El proceso de cambio y las organizaciones. UAM-A DCSH. 1995.
- García Canclini** (1990). *Culturas Híbridas*, México, 1990, 120-155 pp.
- Garza Cuellar, E.** (2000): "Comunicación en los valores". 3ª. Ed. Ediciones Coyoacan, México, D. F.

- Geertz, C.** (1987): "La interpretación de las culturas", Gedisa, Barcelona,
- Gestión y política Pública** (2005): Gestión Regional y local. cide
- Gibson I.** (1994): "Las organizaciones", E.U., Addison Wesley Iberoamericana.
- Gibson, James L. et. al.** (1996): "Las organizaciones. Comportamiento, estructura y proceso". Colombia, McGraw Hill / Irwin.
- Gil. Ignacio, et. al.** (1997), La nueva dirección de personas en la empresa, México, McGraw Hill.
- Habermas, J.** (1980): "Teoría de la acción comunicativa". Buenos Aires, Taurus.
- Harris Philip R. y Robert T. Moran** (1991): "Managing Cultural Differences", Gulf Publishing Company, Texas, 335-554 pp.
- Harrison, R.** (1986): "Los enfoques de la cultura organizacional", Jorsey– Bass.
- Hatch Mary Jo** (1997) "Organizartion Theory" . Oxford University Press. Printed in Great Britain., pp 387.
- Heidegger, M.** (1999), *Etre et Temps* (Being and Time). French translation by François Vezin, Paris, Edition : Gallimard, Collection : Bibliothèque de Philosophie, 589p.
- Hellriegel** (1998): "Comportamiento Organizacional", Ed. Thompson Publishing, México, 320- 345 pp.
- Hernández, E. y Arturo Sánchez** (1998), "Aproximaciones para un nuevo modelo de gerencia", Gestión y estrategia, núm. 13, enero - junio.
- Heydebrand, W.** (1989): "New Organizational Forms, Work and Ocupations", Vol. 16, núm. 3, 323-357 pp.
- Hockie, Lisa** (1991): "Managing Cultural Organizations", Londres, 40-60 pp.
- Hodgetts R. M. y Altman Steven** (1993) Comportamiento en las Organizaciones". Editorial Mc Graw Hill. Impreso en México., pp. 451.
- Ivancevich J. M. y Matteson M. T.** (1999) Organizational Behavior and Management . Editorial Mc Graw Hill. Printed in Singapur, pp. 682.
- Klarsfeld A. et Jenkins A.** (2002). Understanding individualization in Human Resource Management : the case of skill-based pay in France. International Journal of Human Resource Management.

- Kreitner, R. y Angelo Kinicki** (1997): "Comportamiento en las organizaciones", Madrid, McGraw Hill / Irwin.
- Lewin, K.** (1947): "Frontiers in Group Dynamics" Human Relations.
- Lewin, K.** (1951) *Field theory in social science; selected theoretical papers*. D. Cartwright (ed.). New York: Harper & Row.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.**
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (SECODAM).**
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- Magallón Diez, Ma. T.** (2004) "La figura del cambio organizacional en la construcción de la teoría de la organización. Evolución y nuevas perspectivas", en "Los estudios organizacionales en México". Luis Montaña Hirose, coordinador general. UAM.
- March y Olsen,** (1989) en Estudio Introductorio: *Los nuevos institucionalismos: Sus diferencias, sus cercanías* Jorge Javier Romero en Powell y Dimaggio (2001) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, pp. 20-21).
- Mitzberg H.** (1984): "La estructura de las organizaciones", Barcelona, Ariel.
- Montaña Hirose, Luis** (1993): "La Modernidad Organizacional. Una proximidad al Estudio de las Realidades Locales", en: Estrategias Organizacionales, No. 11, UAM-I, México, 11-31 pp.
- Montaña H. Luis y Marcela Rendon** (2000): "La noción de organización. Sentido, polisemia y construcción social", Revista Iztapalapa, Año 20, Núm. 48, Enero – Junio, pp 63 – 84.
- Montaña Hirose, Luis** (2001): "Estrategias Empresariales de modernización frente al proceso de globalización económica", en: Gestión y Políticas Publicas, vol. XI, núm. 1, primer semestre de 2002, CIDE, México, 67-83 pp.
- Montaña Hirose, Luis** (2001), "Los nuevos desafíos de la docencia. Hacia la construcción -siempre inacabada- de la universidad" en

Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias.
UAM-I, Pp. 105 – 132.

Montaño H. Luis et al (2002) “Aprendizaje y cultura en las organizaciones” en revista semestral Administración y Organizaciones. Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 53 – 84.

Morin, E. (1997): *Le paradigme perdu: La nature humaine*, París Sevil.

Oiry E.et Sulzer E. (à paraître). Les référentiels de compétences : enjeux et formes, in D. Brochier, *La compétence de quoi parle-t-on ?*, Economica, Paris.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE. (2003).
Education at a glance. París.

Plan Nacional de Desarrollo (2000 – 2006)

Revista de Ciencias Sociales y Humanidades (1999) Iztapalapa 46 políticas Públicas para el siglo XXI

Robbins Stephen P. (1988) *Essentials of Organizational Behavior*. 2da ed. Editorial Prentice Hall. Printed USA. , pp. 242.

Rodríguez Estrada M. y P. Ramírez Buendía (1985), *Psicología del mexicano en el trabajo*, México, McGraw Hill.

Schein, E (1995) 'Kurt Lewin's Change Theory in the Field and in the Classroom: Notes Toward a Model of Managed Learning', *Systems Practice*,

Senge, P. (1990) *The Fifth Discipline*. N.Y.: Doubleday.

Smircich, Linda et al (1985): "Concepts of Culture and Organizational Analysis", *Administrative Science Quarterly*, núm. 28.

Solis, Pedro (1994), “Cultura Organizacional y Transferencia de Modelos Organizacionales: un Proceso Complejo de Carácter Tecnológico y Cultural”, Luis Montaño Hirose (ed.), *Argumentos para un debate sobre la modernidad: aspectos organizacionales y económicos*, México, UAM–I.

Soria Romo Rigoberto (2004) Tesis. Poder y toma de decisiones en la Coordinación Fiscal. Universidad de Occidente.

Solis Soberon (2001): *La sustentabilidad de la Política Fiscal en México*. Cide

- Staw Barry M.** (1991) "Psychological Dimensions of Organizational Behavior. Maxwell Macmillan International Editions. Printed in Singapore., pp. 676.
- Tyson Shaun y Jackson Tony** (1997) "La esencia del Comportamiento Organizacional" Editorial Prentice Hall, pp.,. 232. Impreso en México.
- Uriz, Javier** (1994): "La Subjetividad de la Organización. El poder más allá de las estructuras". XXI de España Editores S. A.
- Weber, M.** (1994) *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Winterton J. et Winterton R.** (2002, à paraître). Forecasting skill needs in the UK clothing industry. *Journal of Fashion Marketing and Management*, Vol.6, n°.4.
- Winterton J. et Winterton R.** (2001). Evaluating the impact of management development on performance. In J. Stewart, J. McGoldrick et S. Watson (eds), *Understanding Human Resource Development*, London: Routledge, p.146-65



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

PRESENTA

Carlos de Jesús López Ramos

**EL PROCESO DECISORIO COMO PERSPECTIVA DE
ANÁLISIS EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS
DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.**

ESTUDIO DE CASO:

La toma de decisiones en la Secretaría de Planeación y Finanzas

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Jaime Ramírez Jaúndez

DICIEMBRE DE 2006