

EL COLEGIO DE MEXICO

(CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS)

EL POLO DE DESARROLLO DE LAS TRUCHAS ;
UN ESTUDIO SOBRE RELACIONES INTERBUROCRATICAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

MAESTRO EN SOCIOLOGIA

PRESENTA

FEDERICO GAMA BARLETTI

MAYO, 1977

EL POLO DE DESARROLLO DE LAS TRUCHAS :
UN ESTUDIO SOBRE RELACIONES INTERBUROCRATICAS

APROBADA

621111-1/2/19

PARA REGINE

PROLOGO

Plantear una problemática de estudio en Ciencias Sociales no es tarea fácil de realizar. El aprendizaje cotidiano, las experiencias de campo, el mejor conocimiento del objeto de estudio, la crítica y la autocrítica conducen a una incesante reformulación de los planteamientos originales, e inclusive a su rechazo para adoptar otros más convenientes. Esto equivale al proceso intelectual constante que da forma a nuestros pensamientos, orienta nuestras elecciones, y constituye el aspecto medular, la sustancia misma del trabajo intelectual que se plasma en artículos, libros y demás resultados de dicho trabajo. Sin embargo, casi nunca tenemos la oportunidad de saber de los procesos intelectuales que subyacen en todas las investigaciones, y mucho menos de verlos impresos. Sólo ocasionalmente es posible escuchar de los estudiosos de las Ciencias Sociales comentarios y aun narraciones detalladas sobre las experiencias y las dificultades vividas por cada uno

de ellos. Y sólo entonces nos damos cuenta del valor real de esos textos que constantemente leemos, y que de otra manera -sin conocer los procesos subyacentes- enjuicamos "fácilmente". Algunos podrán sospechar tras estas palabras un intento de justificación previa. Tal vez sea así. Pero hay algo más: la exigencia de criterios más adecuados para la valoración de la producción intelectual.

Una investigación científica, en última instancia, no es un trabajo individual. Detrás de cada investigación existen innumerables personas que de una u otra forma han aportado algo a ella. Esta tesis no constituye una excepción. Son muchos los agradecimientos por hacer. Particularmente, al Dr. Rodolfo Stavenhagen por haber depositado su confianza en mí, sobre toda clase de tribulaciones, para poder llevar a su término el trabajo de campo de esta investigación. También extiéndome mi gratitud a los profesores del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México por sus valiosas observaciones; pienso especialmente en Viviane B. de Márquez, Francisco Zapata y Jorge Padua, así

como en Catherine Ballé, quien me mostró los inicios del camino intelectual. A Rainer Godau, le agradezco sus constantes y amistosos esfuerzos para infundirme el ánimo necesario para poder llevar esta tesis a su término. Asimismo, quiero expresar mi reconocimiento a todos aquellos funcionarios de los organismos aludidos en este trabajo que colaboraron abiertamente y muchas veces con interés; a ellos les debo más de lo que probablemente se imaginan. Por último, quiero señalar que el trabajo de campo de esta investigación fue posible gracias a la ayuda financiera por parte del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

INDICE

CAPITULO		PAGINA
	Introducción	1
I.	EL POLO DE DESARROLLO DE LAS TRUCHAS	8
	A. Los Diferentes Proyectos.	
	B. La Historia de los Yacimientos de Mineral de Hierro.	
	C. La Intervención del Estado en el Desarrollo Económico.	
	D. La Participación del Estado en Las Truchas.	
II.	EL ENFOQUE TEORICO	28
	A. El Modelo de Relaciones Interorganizacionales.	
	B. Las Características del Medio Ambiente.	
III.	LA METODOLOGIA	70
	A. La Selección de las Organizaciones y los funcionarios.	
	B. La Organización y Manejo de la Cédula de Entrevista.	
	C. La Medición.	
IV.	EL ANALISIS	88
	A. La Estructura y la Interacción Organizacional.	
	1. Análisis de las Variables Estructurales en Relación con las Variables Dependientes.	

- a) Complejidad.
- b) Formalización.
- c) Centralización.
- d) Comunicación Interorganizacional y Programas Conjuntos.

2. La Interdependencia de las Variables Estructurales y su Valor Predictivo de la Interacción Organizacional.

B. La Interacción Organizacional en Las Truchas y la Perspectiva del Medio Ambiente de la Burocracia Mexicana.

CONCLUSIONES 140

APENDICE 147

A. Las Organizaciones de Las Truchas: Funciones y Objetivos.

B. La Cédula de Entrevista.

BIBLIOGRAFIA

LISTA DE CUADROS

CUADRO	PAGINA
1 - 1	Las Organizaciones Públicas Participantes en el Proyecto de Las Truchas y sus Funciones 25
3 - 1	Las Organizaciones Seleccionadas en el Estudio y la Distribución de las Entrevistas. 73
4 - 1	Matriz de Correlaciones Producto Momento Pearson (r_p) 92
4 - 2	Distribución de Casos por Posición Jerárquica y Primera Experiencia 95
4 - 3	Distribución de Casos por Trabajo Anterior en Años de Permanencia y Posición Jerárquica 96
4 - 4	Distribución de Casos por Posición Jerárquica y Membrecía Organizacional 97
4 - 5	Distribución de Casos por Funciones Desempeñadas en Trabajo Anterior y Posición Jerárquica . . . 99
4 - 6	Regresión Múltiple del Grado de Comunicación Inter-organizacional sobre las Variables correspondientes a la Estructura Organizacional 123
4 - 7	Regresión Múltiple del Grado de Comunicación Inter-organizacional sobre las Variables correspondientes a la Estructura Organizacional y los Efectos Conjuntos de estas últimas 124

4 - 8	Regresión Múltiple de Programas Conjuntos sobre las Variables correspondientes a la Estructura Organizacional	125
4 - 9	Regresión Múltiple de Programas Conjuntos sobre las Variables correspondientes a la Estructura Organizacional y los Efectos Conjuntos de estas últimas . .	126

LISTA DE FIGURAS

FIGURA	PAGINA
4 - 1	El Modelo Interorganizacional 120
4 - 2	Presentación Esquemática de los Niveles Analíticos sobre Decisiones Políticas y Organizaciones Gubernamentales en el Polo de Desarrollo de Las Truchas . 132

INTRODUCCION

El problema que se discute en este trabajo surgió de las pláticas sostenidas con funcionarios públicos que trabajan en la región de Las Truchas, municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán. En una primera visita a Lázaro Cárdenas (febrero de 1974), se consideró interésante estudiar una empresa paraestatal en proceso de formación, a cargo de la construcción de una planta siderúrgica ubicada en una región "poco desarrollada" (Stern:1973) y carente de la más mínima infraestructura. En una segunda visita (agosto de 1974), las conversaciones sostenidas entonces con los funcionarios nos indicaron la existencia de un problema de investigación que resultó de mayor interés. No bastaba estudiar el proceso de formación de una sola empresa, sino conocer y comprender el funcionamiento de un conjunto de organizaciones federales y estatales empeñadas en la tarea de crear un nue

vo polo de desarrollo.¹ El retrato reconstruido entonces de las interrelaciones que existían entre las diversas organizaciones involucradas en Las Truchas, sugería anomalías en el funcionamiento burocrático administrativo, el cual rayaba en el desorden total. Inclusive se llegó a pensar en una ausencia total de comunicación y coordinación entre las diferentes dependencias en cuestión.

A partir de esta imagen de desorden, se realizó una investigación orientada a explorar específicamente el problema de la interacción de las organizaciones de Las Truchas.² Las preguntas cen-

1. En los meses de noviembre y diciembre de 1974, época en que se realizó el trabajo de campo, los distintos proyectos que constituirán el polo de desarrollo se encontraba apenas en sus inicios. La planta siderúrgica, el puerto, la nueva ciudad y las obras de minas estaban apenas en el levantamiento de obra negra; las obras del distrito de riego cubrían entonces una extensión de cinco mil hectáreas; la carretera Playa Azul-Coahuayana-Manzanillo y el ferrocarril Lázaro Cárdenas-Coróndiro comenzaban apenas a construirse.
2. La interacción de organizaciones se define en términos de cualquier actividad voluntaria entre dos organizaciones, la cual tiene consecuencias actuales o anticipadas para la realización de las metas y objetivos respectivos (Levine & White: 1961).

trales que guiaron la pesquisa pueden resumirse en los siguientes términos. ¿ En qué grado la estructura interna de las distintas organizaciones nos ayuda a explicar la interacción de ellas? Con base en esta pregunta se pretende explorar analíticamente la relación que guarda la interacción organizacional con algunas características de la estructura de las organizaciones; más específicamente, se intenta establecer el grado en que la interacción está determinada por algunas propiedades internas de las organizaciones, así como destacar cuáles de ellas ejercen un mayor peso predictivo sobre aquella variable, la interacción.

En otro nivel analítico, nos preguntamos, ¿ cómo se manifiesta el papel del Estado a través de un conjunto de organismos públicos ? Es decir, hasta qué punto el conjunto de organismos que aquí se analiza refleja algunas de las características del aparato burocrático del Estado Mexicano, y qué correspondencia existe entre esas características y la interacción que relaciona a dichos organismos.

Para el estudio de las características internas de las organizaciones, se aislaron tres variables independientes que han sido definidas como complejidad, formalización y centralización. Para medir el nivel de interacción organizacional, se han seleccionado dos variables que se definen como comunicación interorganizacional y programas conjuntos. Mediante un análisis de correlaciones se pretende determinar el peso relativo de las variables estructurales en relación con la interacción organizacional, y mediante un análisis de regresión múltiple se determinarán los efectos y las magnitudes de los efectos acumulados por estas variables.

En el análisis de la relación entre el nivel "microsociológico" de las organizaciones con el nivel "macrosocial" del aparato burocrático del Estado Mexicano, se ha partido de la presunción de que las condiciones del medio externo en que actúan las organizaciones son muy importantes para la determinación de su estructura interna. Con este marco de referencia se intentan descubrir algunas relaciones que se establecen entre el nivel interorganizacional estudiado y el conjunto de organismos que conforman el aparato estatal corres -

pondiente. Asimismo se intenta ir más allá de la información referente a la interacción de organismos públicos, proporcionando algunas reflexiones generales sobre el funcionamiento del sistema burocrático del Estado Mexicano. El instrumento conceptual que se refiere al contexto político administrativo dentro del cual operan las organizaciones, parte de una conceptualización del Estado Mexicano basada en dos modelos de sociedades en transición, definidos por sus creadores como: "La Sociedad Prismática" (Fred Riggs) y el "Developmental Movement Regime" (Alfred Diamant).

La tesis se desarrolla en cuatro partes. En la primera se describen las condiciones contextuales bajo las cuales se realiza el polo de desarrollo de Las Truchas: la historia de los depósitos de mineral de hierro, las condiciones particulares del desarrollo regional en México y las condiciones de desarrollo de la región de Las Truchas.

La segunda parte está dedicada al planteamiento general del esquema teórico utilizado en la investigación. Aquí se exponen y

analizan los principales enfoques teóricos empleados en el estudio de las organizaciones, así como el modelo de organizaciones elaborado por Hage y Aiken, que constituye la mayor aportación a esta tesis. También se discuten los modelos propuestos por Riggs y Diamant, que introducen elementos conceptuales importantes en la caracterización y precisión de los parámetros contextuales del medio ambiente con los que operamos en nuestro modelo.

La tercera parte está orientada a la discusión de los aspectos técnicos y metodológicos de la investigación. Se analizan tanto los alcances como las limitaciones del estudio, de acuerdo con los procedimientos empleados en la recolección de los datos y en la medición de las variables.

La cuarta y última parte está dedicada a la presentación y análisis de los hallazgos, así como a una discusión general respecto a las implicaciones prácticas, teóricas y metodológicas de los resultados de la investigación.

CAPITULO I

EL POLO DE DESARROLLO DE LAS TRUCHAS.

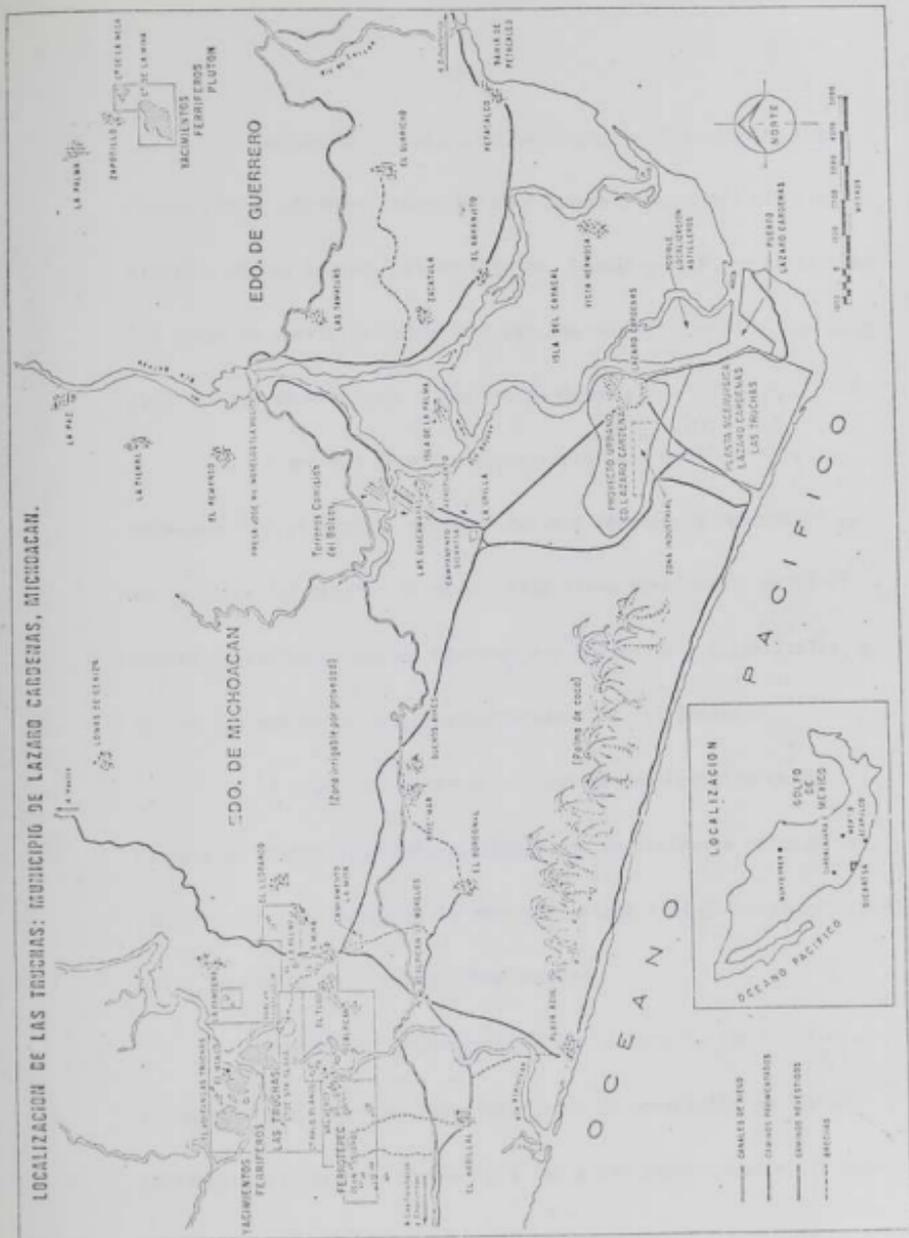
- A. Los Diferentes Proyectos.
- B. La Historia de los Yacimientos de Mineral de Hierro.
- C. La Intervención del Estado en el Desarrollo Económico.
- D. La Participación del Estado en Las Truchas.

El objetivo principal de este capítulo es destacar algunas características históricas y estructurales del Proyecto de Desarrollo Regional de Las Truchas. Con ello se pretende tanto ubicar al lector como contar con un marco de referencia dentro del cual se desarrolle el estudio. Es necesario pues, describir someramente no sólo los diferentes subproyectos que comprenden la totalidad del proyecto regional, sino además señalar algunos detalles relevantes a los acontecimientos ocurridos alrededor de los yacimientos de mineral de hierro de Las Truchas, apuntando aquellas características del contexto estructural a nivel nacional y regional en el cual se enmarca esta gigantesca tarea. El capítulo contiene además una enumeración del conjunto de organismos de Estado que constituyen el instrumento a través del cual se edifica este proyecto.

A. LOS DIFERENTES PROYECTOS

En la costa del Estado de Michoacán, al margen de la desembocadura del Rfo Balsas y colindando con el Estado de Guerrero, el Estado Mexicano ha emprendido desde los años cincuentas la construcción de una serie de obras orientadas a la creación de un "Nuevo Polo de Desarrollo" (ver mapa 1-1) En este intento de desarrollo, la pieza maestra está constituida por un proyecto siderúrgico con una capacidad de producción inicial de 1.3 millones de toneladas de acero, y un programa de expansión que le permitirá aumentar dicha producción hasta 3.65 millones de toneladas (Fernández, M.: 1975). Simultáneamente a la construcción de esta acerfa, se efectúan los trabajos necesarios para el dragado y la construcción del puerto marítimo Lázaro Cárdenas, así como la instalación de los equipos de descarga correspondientes. Se planea que el puerto cuente con una extensión total de muelles de ochocientos metros y que tenga la capacidad para permitir el acceso a buques de más de cien mil toneladas.

LOCALIZACION DE LAS TRUCHAS: MUNICIPIO DE LAZARO CARDENAS, MICHOACAN.



También se encuentra en construcción el proyecto urbano Ciudad Lázaro Cárdenas (antes Melchor Ocampo), que podrá dar alojamiento a más de treinta mil habitantes. Aunado a esto, se construyen las obras de servicios requeridos por una ciudad: hospitales, escuelas, centros de diversión y centros de deporte.

El antiguo proyecto ferroviario para unir la costa de Michoacán con el sistema nacional de vías férreas se encuentra ya en la etapa del tendido de vías. Esta línea ferroviaria unirá el puerto marítimo de Lázaro Cárdenas con Coróndiro y Nueva Italia, y tendrá una extensión de aproximadamente 200 kilómetros.

El tramo de la carretera costera del Pacífico en los Estados de Michoacán y Colima, también se encuentra en proceso de construcción. A través de la carretera Playa Azul-Coahuayana-Manzanillo, quedarán comunicados ambos estados.

Otro de los proyectos en vías de terminación es el distrito de riego. Con una capacidad total de irrigación de 18,000 hectáreas, el distrito aprovechará las aguas almacenadas en la pre-

sa José Marfa Morelos (La Villita). Esta última obra de infraestructura, terminada en 1968, ha permitido el control de aguas en la desembocadura del Río Balsas, la generación de energía eléctrica por una planta hidroeléctrica y el acceso entre los estados de Guerrero y Michoacán, ya que la cortina de la presa también es utilizada como puente.

Todo este conjunto de subproyectos que constituyen el polo de desarrollo de Las Truchas, representa un esfuerzo financiero de grandes proporciones. Con una inversión total de veintidós mil millones de pesos en el período que va de 1973 a 1980 (siete mil millones en la primera etapa de la planta siderúrgica, doce mil en la segunda etapa y tres mil en obras de infraestructura [Oribe Alba: 1974]), se piensa que el proyecto de Las Truchas permitirá alcanzar cuatro objetivos principales:

1. Eliminar en lo futuro el déficit de producción de acero que sufre México desde hace varias décadas, con la capacidad instalada de la planta siderúrgica

- y con los programas de expansión de la misma.
2. Impulsar el desarrollo urbano en una región geográficamente aislada con la creación de una nueva ciudad.
 3. Fomentar tanto el desarrollo industrial como la modernización de la agricultura en el municipio de Lázaro Cárdenas por el uso simultáneo de las presas hidroeléctricas en la industria y en la agricultura.
 4. Incorporar vastas zonas de los estados de Guerrero y Michoacán al desarrollo que tendrá lugar en Las Truchas (Zapata; 1977).

B. LA HISTORIA DE LOS YACIMIENTOS DE MINERAL DE HIERRO

Los cimientos sobre los cuales surge y se concibe el proyecto siderúrgico de Las Truchas, son los depósitos de mineral de hierro localizados en las proximidades de Ciudad Lázaro Cárdenas, con reservas estimadas en aproximadamente cien millones de toneladas.

Alrededor de estos yacimientos naturales existe una larga historia de desavenencias entre numerosos intereses nacionales y extranjeros que es conveniente poner de relieve.

En los inicios del Siglo XX, un grupo de inversionistas franceses adquirió 93,000 hectáreas de tierra del latifundio de La Orilla, con el propósito de explotar los recursos agropecuarios y mineros de la región de Las Truchas. El inicio de las hostilidades en 1910 interrumpió la realización de este objetivo. Posteriormente, las prohibiciones establecidas por el artículo 27 de la Constitución propiciaron el abandono de la región por parte de los inversionistas extranjeros. Paralelamente a la adquisición del latifundio de La Orilla por los franceses, el gobierno de Porfirio Díaz había otorgado en 1907 los derechos de explotación de los recursos mineros de Las Truchas a la empresa estadounidense Compañía de Minas de Hierro del Pacífico, S. A. Esta empresa, subsidiaria de la Bethlehem Steel Corporation, vio frustrados sus proyectos de explotación cuando, en

1917, el gobierno carrancista expidió un decreto declarando la caducidad de la concesión por falta de pago de impuestos. Años después, la corporación estadounidense readquirió sus derechos a través de la misma subsidiaria. Una vez más, esta empresa no cumplió con las obligaciones derivadas de los derechos de explotación, de tal forma que la Secretaría de Economía Nacional declaró en 1936 la caducidad de la concesión e incorporó los depósitos de hierro a la Reserva Nacional.

Bajo la política cardenista de explotación de recursos por los intereses nacionales, se inició la planeación de una industria siderúrgica que aprovechara y explotara los recursos de Las Truchas. Con tal propósito se creó entonces una Comisión Intersecretarial a cargo de los estudios de factibilidad que permitieran la instalación de una acería en la zona del Bajío, para así aprovechar los yacimientos de carbón de Coahuila y los depósitos de hierro de Las Truchas. El estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939 frustró la reali

zación de este proyecto. Más tarde se inició la construcción de obras de infraestructura en la región del Balsas: vías de comunicación terrestre, la presa del Infiernillo y sus instalaciones hidroeléctricas.

A pesar de que durante el período cardenista existían fuertes presiones para incorporar estos recursos minerales a la Reserva Nacional, se otorgaron en 1941 concesiones especiales a ciudadanos mexicanos. Estos industriales obtuvieron ampliaciones a dichas concesiones en 1943, y un año después vendieron la totalidad de sus derechos a la Compañía de Minas de Fierro del Pacífico S. A., es decir, a la misma empresa que había perdido la concesión en 1917 y en 1936. Ese mismo año de 1943, el entonces ex-Presidente Cárdenas ejerció presiones por medio de un juicio de recuperación de los depósitos, lo cual permitió que en 1948 la Secretaría de Economía Nacional declarara caducos los derechos de la subsidiaria americana e incorporara definitivamente los depósitos de hierro de Las Truchas a la Reserva Nacional.

En 1957, la misma Secretaría autorizó un estudio siderúrgico por parte de la empresa alemana Friedrich Krupp para establecer una acería en la región de Las Truchas. El resultado de dicho estudio, presentado en 1961, recomendaba la construcción de una planta a base de hornos eléctricos con una capacidad total de producción de medio millón de toneladas anuales.

En 1965, después de cincuenta años de intentos por rescatar el patrimonio nacional, el Gobierno Federal acordó reservar los yacimientos de hierro de Las Truchas y Plutón para su explotación y aprovechamiento en una planta siderúrgica integrada. En 1968 se decidió llevar a cabo la explotación minera e industrial de los yacimientos de Las Truchas. Así, el día 1º de julio de 1969, fue creada la Empresa Siderúrgica Las Truchas (SITSA), con el propósito de realizar un estudio completo acerca de la factibilidad técnica, económica y financiera para la explotación de los recursos minerales. Finalmente, el 3 de agosto de 1971, el Presiden

te Luis Echeverría autorizó la iniciación de las obras para construir el Complejo Siderúrgico de Las Truchas. Con esta decisión presidencial terminaba la historia de los yacimientos de mineral de hierro y se iniciaba la etapa de concreción de proyectos elaborados a lo largo de varias décadas. El Estado Mexicano había decidido emprender el plan de desarrollo más ambicioso de la historia moderna del país. La visión y perseverancia del General Lázaro Cárdenas en cuanto a la concepción y etapas del desarrollo de una zona industrial, se llevó a cabo después de treinta años, a lo largo de los cuales se sentaron las bases del proyecto actual. El imperativo Cardenista de rescatar los depósitos minerales de manos extranjeras y reservarlos para la explotación de los mexicanos, por una parte, así como la participación del Estado en este proyecto regional, por otra, alcanzó su culminación con la decisión presidencial de 1971.

C. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO

Con la participación del Estado en este proyecto regional

se hace indispensable destacar cuál es el contexto de desarrollo nacional en el que aquélla ha tenido lugar y cuál ha sido el papel del Estado en el desarrollo económico de México.

La realización del proyecto regional de Las Truchas debe ubicarse dentro de un contexto de desarrollo capitalista dependiente (Cardoso y Falleto: 1969; Marini : 1972), el cual tiene efectos concomitantes como: relaciones desiguales entre el sector agrícola y el urbano (Stavenhagen: 1972; Centro de Investigaciones Agrarias: 1970); desarrollo regional desequilibrado (Barkin: 1972); creciente marginalización de los grupos migratorios en los centros urbanos (Browning: 1973; Muñoz y Oliveira : 1972) y reducción de la tasa de absorción de la estructura ocupacional urbana (Suárez, Contreras: 1972).

Considerando el papel que juega el Estado en la economía nacional, pueden discernirse dos funciones principales. Por un lado, es posible caracterizar al Estado como el factor que racionaliza e

integra el comportamiento económico del país: es él quien establece los límites y las bases sobre las cuales se desarrollarán las actividades económicas, y asimismo quien define los lineamientos para llevar a cabo tales actividades. Por otro lado, puede verse al Estado desarrollando el papel de empresario. Bajo este papel, está obligado a intervenir directamente en la vida económica, a ingresar en la competencia del mercado con el propósito de guiar la economía, a enfatizar áreas descuidadas y a manejar las alternativas de inversiones necesarias.

Con respecto a lo primero, puede decirse que el sistema político creado después del movimiento armado de 1910 se orientó a la integración y a la búsqueda de la "unificación nacional" (Stavenhagen: 1976:18). Con respecto a lo segundo, es posible afirmar que a partir de las disposiciones del Artículo 27 de la Constitución se formalizó el papel intervencionista de Estado en los asuntos económicos del país. Además de repartir la tierra, el Estado nacionalizó los ferrocarriles y la industria

del petróleo. La aplicación y ejercicio extensivos de estos derechos constitucionales ha permitido en las últimas décadas la nacionalización de diversas industrias básicas, como la electricidad, la minería y los teléfonos.

Por otra parte, los recursos se han canalizado hacia las empresas industriales y hacia la creación de una infraestructura de apoyo industrial. Se han cubierto las industrias del carbón, gas, hierro, acero, así como las industrias química y mecánica. En el sector de servicios se tienen numerosos intereses en hoteles, distribución de alimentos, instituciones financieras, etc.

En el ámbito del desarrollo regional, la participación empresarial del Estado también ha sido significativa. Con la creación de Nacional Financiera en 1933, el Estado inició la integración de diversos centros industriales. Asimismo, la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos promovió los intentos de desarrollo del país a través de centros regionales. Inspirados en la

experiencia del Valle del Tennessee, se crearon las comisiones encargadas del desarrollo integral de las cuencas hidrológicas. Entre éstas se cuentan las comisiones del Papaloapan, Tepalcatepec -después Comisión del Río Balsas- Grijalva, Lerma Chapala-Santiago y El Fuerte. Entre los intentos de desarrollo regional más recientes hay que mencionar el Plan de La Chontalpa y, por último, el complejo Siderúrgico Las Truchas.

Ahora cabe preguntarse, ¿ en qué términos se ha llevado a cabo esta intervención estatal? ¿ Ha seguido un planteamiento central o bien se ha realizado obedeciendo a las presiones informales del momento? Puede decirse que la planeación del desarrollo en México no ha seguido un plan maestro, sino que más bien se ha desarrollado en términos de lo que Wionczek llama "planeación informal" (Wionczek: 1963: 150-152). Esta observación ha sido confirmada por otros estudiosos de la materia. Por ejemplo, Cline considera que " A diferencia de muchas de las economías dirigidas, la economía mexicana

no tiene un plan básico con el cual se trabaje o se detallen especificaciones para el futuro" (Cline: 1971: 337). Para Mosk la experiencia exitosa de México se ha caracterizado por la ausencia de planes (planless) (Mosk: 1960: 307). Por último, Shafer indica que la economía mexicana se ha desarrollado a través de planes parciales o "non-comprehensive" (Shafer: 1966: 50). Entonces se puede concluir que la intervención del Estado nunca ha sido concebida integralmente, sino que se ha reducido a una planeación accidental; ha respondido más a ciertas coyunturas políticas que a los imperativos del desarrollo económico.

D. LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS TRUCHAS.

Hasta aquí se han presentado algunos rasgos del contexto general en el cual debe ubicarse el proyecto de Las Truchas. La creación de este polo de desarrollo constituye un ejemplo más que ilustra, por un lado, la participación directa del Estado en la economía, y por otro, un intento de planificación regional. Procede aho

CUADRO 1-1

Las Organizaciones Públicas Participantes
en el Proyecto de Las Truchas y sus funciones

	Funciones						
	Servi- cios	Planea- ción	Admón. Coordinación	Producción	Supervi- sión	Vigilan- cia	Construc- ción
01 S.H.C.P.		X	X				
02 MAFINSA		X	X		X		
03 Sec. Prest.		X	X		X		
04 CETENAL	X	X					
05 S.PR.		X			X		
06 C.I.S.			X				
07 SICARTISA				X			X
08 TELMEX				X			X
09 C.F.E.		X	X	X			X
10 I.M.S.S.	X						
11 PAC	X						
12 ISSSTE	X						
13 INDECO	X		X				X
14 INFONAVIT	X		X				X
15 CAFPE	X						X
16 CONASUPO	X			X			
17 FONAFE	X		X	X			
18 COMI.NAC.FRUIT.	X		X	X			
19 FFHH	X						X
20 Fidei.L.C.	X	X			X	X	
21 SSA	X	X			X		
22 SEP	X	X			X		
23 SMN	X	X		X		X	
24 SGP	X	X				X	
25 SAG	X	X					X
26 SRA	X	X					X
27 SRI	X	X					
28 CRB	X	X					X
29 COPRODEMICH			X				
30 Prest. Munt.		X	X	X			

ra destacar, en términos más concretos y en relación con la problemática de estudio, el instrumento burocrático a través del cual se manifiesta el papel del Estado.

Una gran parte de las organizaciones que componen el aparato administrativo estatal, participan de una forma u otra en este proyecto de Las Truchas. La composición de organismos estatales y federales, hasta el momento del trabajo de campo de esta investigación, consistía de diez secretarías de estado, diez organismos descentralizados y tres comisiones secretariales (Cuadro 1-1). Asimismo participan algunas organizaciones nacionales de crédito (NAFINSA) empresas paraestatales de participación mayoritaria y minoritaria, así como otras dependencias estatales creadas especialmente para dar solución a los problemas generados por el proyecto mismo, tales como el Programa de Acción Comunitaria (PAC).

En resumen, desde una perspectiva histórica es notorio que el proyecto de Las Truchas refleja un constante interfe-

parte del Estado en dirigir y controlar los sectores claves para el desarrollo. A la vez, este interés se ve reforzado actualmente por la concreción de una multitud de obras particulares. La importancia que el Estado ha conferido a este complejo, también se patentiza a través de la gran cantidad de organismos participantes.

CAPITULO II

EL ENFOQUE TEORICO

- A. El Modelo de Relaciones Interorganizacionales.
- B. Las Caracterfsticas del Medio Ambiente.

A. EL MODELO DE RELACIONES INTERORGANIZACIONALES.

En términos generales, es posible decir que hay dos perspectivas teóricas a través de las cuales se han estudiado las organizaciones: ¹ la escuela de relaciones humanas y la escuela estructural o institucional. El común denominador en la primera de estas escuelas es el supuesto de que las organizaciones sólo pueden entenderse desde un enfoque de interacción humana. ² El estudio y la comprensión de las organizaciones según esta escuela no puede separarse de la con

1. Para los propósitos de esta investigación, una organización se define como "una colectividad con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad, con sistemas de comunicación y con sistemas coordinadores de alistamiento; esta colectividad existe sobre una base relativamente continua en un medio y se ocupa de actividades que por lo general se relacionan con una meta o un conjunto de fines." (Hall: 1973: 9) .
2. En el interior de la perspectiva de relaciones humanas existen diferentes acercamientos teóricos. Aquí sólo efectuamos un planteamiento general de los principios subyacentes en esta escuela. Para un estudio detallado de las diferentes corrientes, consúltese: Perrow: 1972; Mouzelis: 1967; Hall: 1973.

sideración de que éstas se componen de individuos. En la segunda perspectiva, el énfasis es más bien de naturaleza estructural. Las organizaciones existen por sí mismas independientemente de los individuos que las conforman. Si bien es cierto que las organizaciones están formadas por individuos, también es cierto que están constituidas por estructuras. Los factores organizacionales (estructurales) explican parte de la conducta de los individuos en la organización. Esta noción ha sido defendida por los analistas de la escuela estructural en diversas formas. Para Hall, en la mayoría de los casos, la varianza en la conducta individual podrá atribuirse a factores exclusivamente organizacionales (Hall:1973). Para Hage y Aiken, las organizaciones presentan características que proveen un marco de referencia común llamado "objetivos de la organización", difícilmente localizables entre los grupos primarios (Hage y Aiken: 1970). Mouzelis expresa la misma idea de otra manera: "... aunque el grupo como una unidad y toda la organización como otra unidad son sistemas interdependientes

en una empresa, al mismo tiempo la última tiene cierto grado de autonomía con respecto al primero." (Mouzelis:1967).

Ahora bien, si aplicáramos el enfoque de la escuela de relaciones humanas a nuestro estudio, no estaríamos en posibilidad de responder a las preguntas planteadas ni alcanzar los objetivos establecidos por nuestra investigación. Lo que nos interesa indagar principalmente son las condiciones estructurales que determinan la interacción humana y no las condiciones psicológicas de tal interacción. Además, desde esta perspectiva teórica, existe el riesgo de confundir un principio teórico con otro metodológico. Es decir, dada la naturaleza de los datos que se recopilan sobre la conducta individual, es posible confundir un dato extraído a nivel individual con una situación determinante de mayor nivel, como ocurre frecuentemente. Existe el riesgo de identificar la información obtenida a nivel individual con la realidad misma, cuando ésta sólo manifiesta un "síntoma" de una situación estructural mayor. Dado nuestro interés

por conocer los factores que rodean a los individuos y que limitan su acción individual, hemos optado por el enfoque de la escuela estructural bajo el supuesto inicial de que las organizaciones tienen una existencia por sí mismas, es decir, que están por encima de los individuos y grupos que las conforman.

En el pensamiento de la escuela estructural también existen diversos enfoques teóricos. Por un lado, se encuentran los analistas que consideran a las organizaciones como "sistemas cerrados", es decir, se concretan a analizar sus propiedades independientemente del medio que las rodea. Por otro lado, existe una corriente de pensamiento que las considera como "sistemas abiertos" y que analiza las propiedades del medio que rodea a las organizaciones.

Según el primer enfoque, las organizaciones pueden ser analizadas y entendidas sobre la base de sus factores internos. O sea, siendo la organización un sistema, sus propiedades internas, en conjunto, están estrechamente interrelacionadas, de tal manera que un

cambio en una variable está asociado con un cambio en otra variable (Hage y Aiken: 1970: 64).

Uno de los problemas de este tipo de enfoque ha sido que al considerar a las organizaciones como "entidades cerradas" y "aisladas" se ha cometido el error de ignorar los conjuntos de factores externos que de alguna manera influyen y determinan el comportamiento organizacional. Según Katz y Kahn, "El mayor error del concepto (Sistema cerrado) está en desconocer totalmente que la organización depende continuamente de las entradas provenientes del medio y que el flujo entrante de materiales y energía humana no es constante." (Katz y Kahn: 1966: 26).

Desde otro punto de vista más concreto y con base en la investigación empírica, Hall apunta que la experiencia y la práctica misma han demostrado la importancia del medio ambiente para el entendimiento de las organizaciones (Hall: 1973: 21). La comprensión de los fenómenos cotidianos en la organización debe brindar una gran

importancia a los factores externos y al papel que éstos juegan en el interior de la organización, si se pretende avanzar en el conocimiento organizacional.

Aplicar un enfoque de sistema cerrado a nuestra investigación no es adecuado ni posible, en tanto que nuestro estudio se vincula directamente a la perspectiva de un sistema abierto, pues pretendemos realizar un análisis de la interacción entre las distintas organizaciones de Las Truchas. Además, porque nos interesa explorar las posibles influencias que el medio externo a las organizaciones tiene sobre la interacción de las mismas.

Al ubicarnos dentro de una perspectiva de sistemas abiertos y al plantear una investigación orientada al análisis de las relaciones que existen entre las organizaciones, surgen algunas preguntas respecto al tipo de enfoque que aquí pretendemos adoptar: ¿Es posible hablar de organizaciones que establecen relaciones entre sí o que interactúan unas con otras? ¿Es válido plantear un esquema orien

tado a examinar las relaciones entre organizaciones? Algunas de las respuestas a estas interrogantes han sido ya proporcionadas parcialmente al inicio de este capítulo. Sin embargo, es indispensable expandir la discusión alrededor de este problema.

Desde la perspectiva de la escuela estructural, hemos visto, por un lado, que las organizaciones existen por sí mismas, pero por otro lado, la información recopilada a nivel individual no es sino un reflejo de las propiedades estructurales de las organizaciones. En este sentido, los individuos que las componen solamente constituyen el medio a través del cual se llegan a identificar y definir las estructuras organizacionales. Entonces, a través de las relaciones que establecemos entre estas propiedades, es posible hablar de una interacción de organizaciones.

En el interior de esta corriente de pensamiento -"sistemas abiertos"-, el problema de la interacción ha sido conceptualizado de formas diferentes, aunque ha sido denominado genéricamente como análisis interorganizacional. Son dos los temas generales alre-

dedor de los cuales han girado los estudios y preocupaciones de los analistas del enfoque interorganizacional. Por un lado, encontramos una orientación hacia el estudio de las relaciones interorganizacionales en el contexto de otras organizaciones, y por otro, una preocupación hacia el estudio de los efectos del medio ambiente en la conducta organizacional.

En lo que se refiere a la primera perspectiva, Emery y Trist han sido los pioneros en intentar la descripción del medio ambiente de las organizaciones, como "plácido", "recreativo" o "turbulento" según la naturaleza y la complejidad de las relaciones interorganizacionales que lo caracterizan (Emery y Trist: 1972). Por su parte, Evan fue de los primeros en conceptualizar la interacción organizacional en términos de "conjunto organizacional" (Organizational Set); o sea, un conjunto de organizaciones que tiene a una de ellas como centro, a otras como productoras de insumos (estímulos, materia prima, personal, expectativas), y a otras como receptoras de la pro

ducción de la organización central (Evan, W.: 1972). Para Caplow, se conforman "conjuntos organizacionales" en los que las organizaciones se conocen entre sí y contienen características similares. La interacción puede ser directa (aquellas organizaciones competitivas conocidas entre sí), lo que determina en cierto grado la conducta de una y otra (Caplow, T.: 1964). Otros autores se han dedicado al estudio de los patrones interorganizacionales, tratando de identificar las relaciones basadas en los conflictos o en la cooperación (Aldrich, B. 1970). Esta misma idea del continuo de interacción conflicto-cooperación ha sido manejada en formas diferentes. Etzioni habla de intercambio, conflicto, cooperación y negociación (Etzioni: 1964). Blau y Scott hacen referencia a relaciones simbióticas y competitivas (Blau y Scott: 1962). Levine y White, junto con Selznick, se han orientado al estudio de las "transacciones interdependientes" (Levine y White : 1961; Selznick: 1949).

En la segunda perspectiva encontramos estudios en los que se examina el impacto del medio ambiente (tecnología, política,

cultura, sociedad, etc.) en los procesos internos de la organización. McEwen ha mostrado que el medio ambiente de la organización puede influir hasta el punto de determinar en gran medida el establecimiento de metas de la misma (McEwen & Thompson: 1958). Por su parte Terreberry ha hipotetizado que los cambios en el interior de las organizaciones pueden ser consecuencia de las "fuerzas del medio ambiente" (Terreberry: 1971). Con mayor especificidad, Lawrence y Lorsch han sugerido que el medio ambiente no debe verse como algo monolítico, sino como una serie de estructuras que afectan diferencialmente las partes internas de la organización (Lawrence y Lorsch: 1967).

Cada uno de los estudios realizados bajo este enfoque interorganizacional contiene diferencias en cuanto a la forma en que es posible estudiar el medio ambiente organizacional o a las influencias del medio ambiente sobre la interacción. Sin embargo, es posible hablar de ciertas congruencias en términos de los supuestos que subyacen en el enfoque mismo. Tales supuestos son básicos

para caracterizar este tipo de análisis. El primero se refiere al grado de autonomía con el que funcionan las organizaciones (Gouldner: 1967). Al no existir una autoridad estructurada que regule la interacción entre organizaciones, cada una de las unidades del sistema organizacional tiene una autonomía determinada. Esto último permite que cada organización interactuante enfatice de igual manera sus factores para la interacción. (Litwak y Hylton: 1962: 225) . El segundo supuesto se refiere a un conflicto constante al cual toda organización debe enfrentarse de una u otra manera: los insumos organizacionales. Es el medio ambiente quien da forma a las condiciones y reglas a través de las cuales se desarrollan e interactúan las organizaciones. Al no existir una estructura de autoridad que norme las relaciones entre las organizaciones, y al suponer una autonomía relativa de las unidades de un sistema, es factible prever un conflicto fundamental, a menudo latente, pero que también puede manifestarse abiertamente.

Ahora bien, dentro de una perspectiva estructural, con un enfoque interorganizacional y los supuestos subyacentes en esta investigación, se ha optado por seguir de cerca el modelo elaborado por Hage y Aiken. Esto es así debido a que las proposiciones desarrolladas por estos autores son un intento por construir una teoría axiomática sobre las organizaciones: porque sus variables han repercutido profundamente en los trabajos de investigación empírica; porque existe una consistencia en sus definiciones nominales y operacionales; y porque establecen relaciones entre conceptos y proposiciones que permiten llevar a cabo comparaciones con estudios realizados en contextos diferentes.

En 1965 Hage y Aiken expusieron un conjunto de siete proposiciones que pretendían ser representativas de los trabajos de Max Weber (1969), Bernard (1946) y Thompson (1961). El conjunto se estableció de la siguiente manera:

1. A mayor centralización, mayor producción.
2. A mayor formalización, mayor eficiencia.
3. A mayor centralización, mayor formalización

4. A mayor estratificación, menor satisfacción en el trabajo.
5. A mayor estratificación, mayor producción.
6. A mayor estratificación, menor adaptación.
7. A mayor complejidad, menor centralización.

(Hage & Aiken: 1965:300)

A este conjunto de proposiciones, ubicadas en la corriente de "sistemas cerrados", se le agregaron cinco más contempladas ya desde una perspectiva de "sistema abierto". El objetivo de estas últimas, publicadas en 1968, consistía en representar la frecuencia de relaciones interorganizacionales, medidas a través de programas conjuntos. Las proposiciones son las siguientes:

8. Un alto grado de complejidad varía directamente con un alto número de programas conjuntos.
9. Un alto grado de innovación de programas varía directamente con un alto número de programas con juntos.
10. Una alta tasa de comunicación interna varía directamente con un alto número de programas conjuntos.

11. Un alto grado de centralización varía inversamente con un alto número de programas conjuntos.
12. Un alto grado de formalización varía inversamente con un alto número de programas conjuntos.
(Hage & Aiken: 1972: 372).

La imposibilidad de analizar en este trabajo todo el conjunto de variables y proposiciones expuestas por Hage y Aiken, nos obliga a circunscribirnos a aquellas proposiciones y variables más relevantes, según el caso particular que analizamos. El criterio para seleccionar nuestras proposiciones y nuestras variables fue dado por la importancia que éstas han mostrado tener en la predicción de la interacción organizacional (Véase, Paulson: 1974; Hage y Dewar: 1973; Hage y Aiken: 1972). Se han elegido pues, dos proposiciones (3 y 7) referentes a las propiedades estructurales, y cuatro (8,10, 11 y 12) referentes a las relaciones entre organizaciones. Estas son:

1. A mayor centralización, mayor formalización.
2. A mayor complejidad, menor centralización.
3. Un alto grado de complejidad varía directamente con un alto número de programas conjuntos.

4. Un alto grado de comunicación interorganizacional varía directamente con un alto número de programas conjuntos.
5. Un alto grado de centralización varía inversamente con un alto número de programas conjuntos.
6. Un alto grado de formalización varía inversamente con un alto número de programas conjuntos.

A continuación elaboramos un análisis detallado de cada una de las variables utilizadas en esta investigación.

La Complejidad.

La complejidad es uno de los componentes de la estructura organizacional. Puede verse en términos de una diferenciación interna en tres niveles analíticos. En el primero tenemos la diferenciación horizontal que hace referencia a la subdivisión de tareas entre los miembros de la organización. Según Hall, existen dos formas en las que las tareas básicas de una organización pueden ser divididas y asignadas. La primera es distribuir entre los altos niveles ejecutivos una extensa gama de actividades a rea

lizar, pues es en dichos niveles donde presumiblemente se ha alcanzado un alto grado de entrenamiento especializado. La segunda consiste en asignar tareas minuciosamente subdivididas entre las posiciones con menor capacitación profesional, de tal manera que éstas puedan realizarse y controlarse de mejor manera (Hall:1973). Para Blau y Schoenherr, la diferenciación horizontal está dictada a través de las subdivisiones que surgen al efectuar tareas diferentes. Poniendo un mayor énfasis en la estructura formal tal como se define por la organización, estos autores entienden por "diferenciación horizontal" el número de diferentes posiciones y subunidades en la organización (Blau y Schoenherr: 1971).

La definición de Hage y Aiken es muy cercana a la de Blau y Schoenherr, en tanto que las organizaciones varían de acuerdo con las metas que pretenden alcanzar (Hage y Aiken: 1970: 146), pero también incorporan a la definición los elementos de especialización y entrenamiento propuestos por Hall.³

3. Hay que apuntar que la investigación de Hage y Aiken se realizó

De esta manera definen la complejidad en términos operacionales como el número de ocupaciones especializadas, la actividad profesional desarrollada y el entrenamiento profesional, sin referirse al significado teórico de tales elementos.

La diferenciación vertical o jerárquica connota la organización estratificada a través de los niveles de control, comunicación y coordinación (Hall: 1973: 146). Esto supone que la autoridad se distribuye dentro de la organización de acuerdo con los niveles jerárquicos. Es decir que los niveles de mayor jerarquía tendrán una mayor autoridad (Hall: 1973: 135). Este aspecto teórico presenta un problema. Al considerar que una jerarquización profunda de la organización repercute en una mayor autoridad, se está presupo--niendo una distribución de ésta de acuerdo con los niveles jerárqui--cos. Tal situación no puede considerarse como cierta en todos

principalmente en organizaciones médicas y sociales, en las cuales el entrenamiento profesional se enfatiza grandemente. Aun cuando es ta última situación no es cierta para todas las organizaciones, el carácter, duración y experiencia del entrenamiento profesional juegan un papel importante en la determinación interna de la organiza--ción.

los casos. ⁴ Crozier ha demostrado, en El Fenómeno Burocrático, cómo los grupos informales integrados en los estratos más bajos de las organizaciones, constituyen grupos de autoridad que pueden anteponerse a la autoridad jerárquica de los directores de la empresa. A tal grado sucede este fenómeno, que el director de la empresa se limita a elaborar grandes proyectos de reforma para la organización, pero que nunca tienen una concreción. Entre los indicadores utilizados para medir esta dimensión, se encuentran los utilizados por Meyer y por Pugh et. al. Los primeros emplean " la proliferación de supervisores" como medida de profundidad en una organización; los segundos sugieren que la dimensión vertical puede medirse a través del

4. Hall reconoce que la idea de que la jerarquización profunda conduce a mayor autoridad, no es totalmente cierta. Sin embargo, considera que esta situación, tanto como la diferenciación vertical, tienen severas repercusiones en los problemas internos de las organizaciones. Problemas tales como control, comunicación y coordinación. Inclusive avanza la proposición siguiente: a mayor diferenciación, mayor potencialidad de dificultades en el control, coordinación y comunicación (Hall: 1973: 138).

número de posiciones que se encuentran entre los niveles de mayor jerarquía y los empleados que llevan a efecto las decisiones (Pugh et. al.: 1968: 78) (Meyer, Marshall: 1968: 216).

La última dimensión de la complejidad tiene relevancia directa para la diferenciación tanto vertical como horizontal. Las actividades y las posiciones de la organización se distribuyen en el espacio; es decir, se observan a través de la separación geográfica que existe entre los centros de poder. Por ejemplo, la diferenciación vertical estaría representada por las oficinas de campo en una organización donde las tareas como ventas o servicios se realizan de una manera descentralizada. En el caso de la diferenciación horizontal, se puede citar el ejemplo de las plantas manufactureras locales que tienen una especialización por productos y por tecnología. En estos casos, la dimensión horizontal puede ser medida a través del grado en que las instalaciones se distribuyen en el espacio, y el grado en que el personal está espacialmente disperso (Hall: 1973: 147).

En términos de nuestra investigación, la complejidad connota los problemas de especialización y entrenamiento de los miembros de la organización. Respecto al problema de la espacialidad y la diferenciación, partimos del supuesto de que el nivel en el cual realizamos la investigación (técnicos de nivel medio) se dan determinadas limitaciones respecto al grado de autoridad que pueden ejercer.

La Formalización.

La formalización es uno de los componentes de la estructura de las organizaciones que generalmente ha sido tratado en la literatura con una referencia al modelo de burocracia propuesto por Weber.

Esencialmente, la formalización se refiere a los procedimientos desarrollados en el interior de las organizaciones con el propósito de regular las contingencias que surgen del funcionamiento organizacional. En términos muy generales, es posible decir que la formalización está determinada principalmente por " la naturaleza

de los individuos involucrados y las condiciones bajo las cuales opera la organización" (Hall: 1973).

Esta propiedad de la estructura organizacional puede verse en términos de un continuo de "formalización máxima" a "formalización mínima". En el primer extremo, puede decirse que la conducta de los actores que componen la organización está detalladamente prescrita por la misma organización. El ejemplo clásico de esta situación se encuentra en las organizaciones orientadas a la producción en serie. La banda de montaje de la producción en serie permite poca libertad de acción. En tales condiciones, las funciones están altamente estructuradas, ya que han sido prescritas y deben desarrollarse durante todo el tiempo de trabajo. En el otro extremo del continuo, las actividades no están prescritas. En este caso los miembros de la organización cuentan con cierta autonomía para desarollar su trabajo profesional dentro de la organización. Un ejemplo extremo de este caso puede encontrarse en las organizaciones

orientadas a la investigación científica, en las cuales los resultados no son conocidos (Hall: 1973). Otro ejemplo puede ser el de las organizaciones ad hoc, que se crean para la solución de problemas específicos, pero en las que no se prescribe de antemano cuáles han de ser las funciones de los actores ni cómo deben desarrollarse.

En la literatura organizacional existe un consenso alrededor del significado de la formalización. Para Pugh et. al., la formalización se define como

" El grado en que las normas, los procedimientos, las instrucciones y las comunicaciones están escritas" (Pugh et. al. : 1968).

Estos autores también incluyen la "estandarización" como una de las dimensiones de la formalización, y la consideran como el grado en que existen normas o definiciones que intentan cubrir todas las circunstancias y que se aplican invariablemente. Operacionalmente, estos autores han medido la formalización a través del uso de registros y documentos oficiales de las organizaciones, tratando de deter

minar el número, los distintos tipos de procedimientos y la proporción de empleados que poseen manuales donde se definen las actividades que se deben realizar (Pugh et. al. : 1968).

Para Hage y Aiken, la formalización representa la aplicación de las normas. La codificación de los cargos representa el grado en que las normas establecen las funciones de los actores que los ocupan. Por otro lado, la importancia de las normas se refiere a la medida en que son aplicadas. En otras palabras, estos autores han definido la formalización en términos de la codificación y observancia de las normas establecidas por la organización (Hage y Aiken: 1967).

En términos operacionales, Hage y Aiken han utilizado una perspectiva de "apreciación" por parte de los actores para medir el grado de formalización en una organización. Esta perspectiva, empleada también por nosotros, está basada en la apreciación por parte de los actores en relación con/observancia de las normas.

Ambos enfoques han mostrado, según Hall, una utilidad que permite "ordenar un conjunto de organizaciones con base en su grado de formalización, aunque las marcas exactas de formalización para cada organización no sean las mismas" (Hall: 1973: 164). Lo ideal, continúa Hall, sería medir las tasas de comportamiento para determinar cualquier aspecto de la vida organizacional.

La Centralización.

En términos muy generales, el concepto de centralización se refiere a la forma como se distribuye el poder dentro de la organización. Si definimos poder como la capacidad que tiene un actor para inducir la acción de otro (Weber, M., : 1969) entonces es posible afirmar que una organización centralizada es aquella en la que el establecimiento de políticas (toma de decisiones) se efectúa por unos cuantos miembros. En un sentido, la organización puede estar centralizada al ser los niveles de mayor jerarquía los que concentran la capacidad de toma de decisiones. En otro sentido, la ca-

pacidad de toma de decisiones en una organización puede estar distri-
buida de facto entre todos los niveles jerárquicos, inclusive entre
los más bajos. En otras palabras, aunque formalmente se especifique
el locus decisorio, esto no implica que las relaciones informales no
tengan un efecto real en la toma de decisiones (Crozier: 1969). Se
trata del conflicto fundamental en el que, por ejemplo, la autoridad
administrativa (formal) puede sucumbir al expertise de los estra-
tos jerárquicos inferiores que aplican sus conocimientos y capacida-
des (informal), haciendo difícil o imposible la dirección de los ni-
veles superiores.

Ahora bien, siendo la centralización una variable importan-
te tanto en el desempeño de una organización como en la determinación
del comportamiento de sus actores (Hall: 1973), es importante anali-
zarla en su relación con las demás variables estructurales.

En los estudios de Hage y Aiken, orientados a organizacio-
nes de servicios sociales, se ha encontrado una asociación bastante
débil entre formalización y concentración de las decisiones. En las

organizaciones caracterizadas por una fuerte concentración de toma de decisiones, se halló una observancia estricta de las normas así como una constante supervisión de las actividades; asimismo resaltó que un bajo grado de complejidad estaba asociado con personal poco especializado. Se observa, pues, una organización muy centralizada que a su vez está muy formalizada, pero con un bajo grado de complejidad. En términos más empíricos, esto significa que una organización cuya toma de decisiones está concentrada en los niveles jerárquicos superiores, mostrará una observancia muy estricta de las normas organizacionales, y estará caracterizada por tener personal poco especializado.

La Interacción Organizacional.

Siendo la interacción organizacional la variable dependiente de la presente investigación, se hace indispensable aclarar lo que se entiende por dicho concepto, y para ello es necesario discutir primeramente el concepto de interacción.

En términos generales es posible decir que, hasta recién-

temente, el concepto de interacción ha sido tratado en la literatura sociológica siempre con una referencia a relaciones interpersonales. El primero en abordar científicamente el problema de la interacción social fue Georg Simmel (Wolff: 1964). Este autor señaló la posibilidad de encontrar un número relativamente estable de formas de interacción social que subyacen en la sociedad. Para Simmel era posible hacer una clasificación y una descripción de las normas sociales de interacción, como el conflicto y la cooperación. Sin embargo, reconocía que las características de la interacción variaban según las particularidades de la situación social (Timasheff: 1967: 101-104). Este enfoque, según Coser, llevó a Simmel a establecer que en sociología no se podían formular generalizaciones, ya que cada interacción social era particularmente distinta (Coser: & Rosenberg: 1964).

Weber fue otro estudioso que se preocupó por el problema de las relaciones sociales entre los individuos.

Si bien la concepción teórica de Weber difería de la de Simmel, no sucedía lo mismo en cuanto a la noción de relaciones so-

ciales. Para Weber la interacción (relación social) debía considerarse como una conducta de varios actores entendida con una reciprocidad mutua. Esto es, que la relación social existirá siempre y cuando la acción de un individuo se deba a la acción de otro. (Weber:1969 22-21 v. ii). Contrario a Simmel, Weber propuso la posibilidad de comprender la acción social en términos de un significado subjetivo, con base en la construcción de un "ideal-tipo" que le permitiera llegar a una "explicación causal" (Gerth y Mills: 1969: 5-45).⁵

Trabajos posteriores han superado la noción de interacción de Simmel y de Weber, al incorporar otros elementos. Por ejemplo, Homans y Blau han aportado la noción de "recompensa" como elemento para entender los procesos de interacción social (Homans: 1950; 1961; Blau: 1967).

La discusión del concepto de interacción a este nivel in-

5. Para una interpretación de este problema véase Freund:1967:37-120).

terpersonal no tiene implicaciones inmediatas para los propósitos de nuestra investigación, ya que, como se ha visto anteriormente, aquí aludimos a la interacción organizacional a nivel global. Sin embargo, entre las contribuciones de esta teoría, nos han sido especialmente útiles los conceptos de comunicación y cooperación, ya que nos proponemos aplicarlos en un sentido estructural. Desde esta perspectiva, se identifican dos niveles de interacción organizacional: la comunicación y la cooperación.

1. La comunicación.

La comunicación puede ser definida como una forma de interacción que permite la transmisión de conocimiento acumulativo y hace posible el entendimiento empático entre los individuos a través del intercambio de símbolos comunes.⁶ En las organizaciones, las interacciones básicas de la comunicación permiten a sus partes

6. Parsons provee tres categorías analíticas para diferenciar la comunicación en las organizaciones: institucional, managerial y técnica. Para un desarrollo completo de estas categorías, véase Parsons: 1969.

"hablar" unas con otras y, en este mismo sentido, "hablar" con otras organizaciones.⁷

En un análisis interorganizacional, puede decirse que la comunicación se da en términos de igualdad de condiciones. Operativamente el concepto de comunicación puede definirse como: a) frecuencia de intercambio de información entre una o más organizaciones para informar sobre las actividades de cada una, y b) la "evocación" de programas y estímulos para la realización de alguna labor conjunta, y el ajuste o modificación de programas a petición de alguna de las partes.

2. La cooperación.

La cooperación puede entenderse como una forma de interacción en la cual el intercambio comunicativo tiene manifestaciones concretas. En otras palabras, la cooperación implica un acuerdo común entre dos o más partes con respecto a la ejecución de una acción.

7. En el enfoque de sistemas cerrados, la comunicación en las organizaciones se ha visto con base en una diferenciación entre la comunicación horizontal y la vertical.

Tal acuerdo implica el intercambio de personal, de capital o de "especie". En términos operacionales, la cooperación puede entenderse como el establecimiento de recursos destinados por dos o más partes para la consecución de algún programa conjunto: personal, capital, maquinaria o cualquier otro recurso destinado a dicho propósito.

B. LAS CARACTERISTICAS DEL MEDIO AMBIENTE.

En la perspectiva de "sistemas abiertos" que hemos adoptado para este trabajo, se ha visto que el estudio de un conjunto de organizaciones no puede limitarse a la simple consideración de las variables internas. Se ha planteado que de una u otra manera las variables externas a las organizaciones (medio ambiente), ejercen alguna influencia sobre las variables definidas en un nivel organizacional. Por lo tanto, es necesario caracterizar una dimensión del medio ambiente organizacional que nos permita una mejor comprensión del fenómeno de la interacción en términos tanto de las relaciones entre las organizaciones, como del medio ambiente en el que éstas se hallan inmersas. Nos preguntamos pues, ¿hasta qué punto las pautas

de relación en el nivel organizacional sólo pueden explicarse en términos estructurales, y en qué sentido éstas corresponden también a características constantes del medio ambiente? En un sentido específico, nos preocupa explorar las pautas de relación interorganizacional que corresponden a características del sistema burocrático en que se sitúan las organizaciones estudiadas, y que no son exclusivas de ellas.

Entonces, el propósito de esta sección está orientado a caracterizar la burocracia mexicana (medio ambiente) a partir de algunos elementos conceptuales desarrollados en los modelos de dos teóricos: Fred Riggs y Alfred Diamant.

La posibilidad de analizar las relaciones entre las organizaciones desde una perspectiva "macrosocial", está limitada a la búsqueda de relaciones que pudieran existir entre el nivel interorganizacional y el conjunto de organizaciones que componen el aparato burocrático mexicano. Se considera el medio ambiente de las organizaciones únicamente como un contexto referencial, sin pretender rea-

lizar ningún tipo de verificación en este nivel. Como se verá más adelante, la pequeña escala de nuestros datos impide hacer inferencias más allá de la muestra misma. A lo más que podemos aspirar es a mostrar las implicaciones teóricas de nuestro enfoque, apuntar algunas reflexiones sobre el sistema burocrático en su totalidad y aportar algunas hipótesis que pudieran explorarse ulteriormente.

En su Theory of Prismatic Society, Fred Riggs ha proporcionado un modelo que intenta caracterizar a las sociedades en transición a través de sus sistemas político-administrativos. Su interés primordial está orientado a relacionar las condiciones estructurales de desarrollo con las estructuras correspondientes a la organización del sistema político. En otras palabras, se trata de una conceptualización que intenta analizar cómo se enfrentan las fuerzas del sector moderno (desarrollo económico) con las del sector tradicional (organización política) en una "sociedad en transición". Los aparatos encargados de las tareas del desarrollo así como de su control, se unifican en una burocracia altamente politizada. En un ni-

vel de Estado-Nación, Riggs lo llama Bureaucratic Polity.

Con base en este planteamiento, Riggs señala que no es posible separar el análisis de la burocracia en dos reinos distintos. La administración y la política deben estudiarse bajo una misma conceptualización que incluya aspectos de ambas dimensiones. La argumentación de Riggs, que da soporte a la conceptualización de la "burocracia política", puede resumirse de la siguiente manera: Políticamente, la característica primordial de una sociedad en transición consiste en que las obligaciones y responsabilidades gubernamentales no están distribuidas en términos efectivos según las estipulaciones que corresponden a las diferentes instituciones del Estado. Las políticas en una sociedad como ésta se ejecutan y formulan como respuesta a conflictos dentro del aparato burocrático. Los negocios del Estado se realizan, pues, en un ambiente altamente politizado, en el cual se enfrentan élites antagónicas en competencia por el poder. Las decisiones políticas no involucran una participación pluralista de los diferentes sectores que conforman el Estado, sino que

están concentradas en los altos escalafones burocráticos.

Esta politización del apartado burocrático se articula primordialmente a través de tres características estructurales: la heterogeneidad, el traslapamiento y el formalismo. Desde una perspectiva general, el rasgo de la heterogeneidad connota una mezcla de estructuras políticas, resultantes de los requerimientos burocráticos planteados por una sociedad transicional con respecto a las formas que se definen para alcanzar el desarrollo económico. En tanto que la burocracia pública presenta características intensamente politizadas, y dado que la base del poder se localiza en la misma burocracia, los procesos de toma de decisiones corresponden a los resultados de transacciones entre los políticos y los burócratas. En tanto que la burocracia pública es la fuente del poder para la dualidad político-burocrática, las decisiones políticas corresponden a procesos político administrativos.⁸

8. Entre los estudiosos de la administración pública existe consenso respecto a la consideración del medio ambiente dentro de la

Intimamente relacionado con lo anterior, el traslapamiento de estructuras burocráticas en lo relativo a sus características formales e informales, constituye otro rasgo del régimen burocratizado. Riggs sostiene la imposibilidad de establecer distinciones claras entre las funciones manifiestas y latentes que ejercen los diferentes organismos gubernamentales. Adicionalmente, existen estructuras paralelas de carácter informal constituidas por asociaciones voluntarias y ocasionalmente llamadas "cliques" o "camarillas".⁹ Tenemos entonces una situación en la cual no pueden establecerse límites claros entre organizaciones debido a que dos estructuras, una formal y otra informal, incurren una en la otra. Además, resulta sumamente difícil discernir entre las funciones manifiestas y las latentes.

La tercera característica, el formalismo, es una simple

burocracia. El consenso está dado en el sentido de que todas las esferas del aparato burocrático estatal están permeadas por influencias políticas, y que consecuentemente las organizaciones que componen el aparato burocrático se ubican dentro de un ambiente altamente politizado. Para posiciones suscinatas al respecto, consúltese: Crozier: 1973; Duverger: 1965; Tannenbeum: 1965.

-
9. Para propósitos de esta investigación un "clique" o "camarilla" se refiere a "...the tightly knit nuclei of loyalty and influence, usually founded about the power of a given individual whose ability to control behavior and allocate rewards makes him the catalyst which gives the group a singularity of purpose, and an informal web that can perhaps be called a latent structure". (Johnson: 1972:71).

consecuencia de los dos parámetros anteriores, haciendo referencia a los distintos aspectos de la conducta burocrática. Según Riggs, en la burocracia existe una discrepancia entre la conducta prescrita y la real. Esta discrepancia es conducente a rasgos "personalistas" de los procesos políticos que son incompatibles con las normas establecidas por la burocracia para alcanzar el desarrollo económico.

Estos tres rasgos fundamentales que definen el área burocrática de una sociedad en transición, son importantes para entender la dinámica del funcionamiento interno de los organismos gubernamentales. De esto pueden deducirse una serie de conclusiones sobre la práctica de la conducta burocrática, específicamente en todo lo que se refiere a la personalización de las funciones y a las estructuras de la burocracia. Así, el "patronage" y el nepotismo constituyen los criterios centrales para el reclutamiento profesional. Es decir, las pautas de empleo en la burocracia siguen muchas veces las reglas de las "relaciones humanas" más que las de una capacitación profesional, y presuponen una adherencia política a las diferentes facciones o camarillas políticas que conforman la burocracia. Entonces, los

criterios de lealtad personal prevalecen sobre cualquier consideración de tipo profesional.¹⁰

Ahora bien, las condiciones estructurales de las sociedades en transición son de tal naturaleza que una serie de presiones opuestas están por encima de la estabilidad de un Estado-Nación. Por otra parte, es necesario tener el mayor grado de estabilidad que permita llevar a cabo las tareas del desarrollo. Resulta pues fundamental que se establezcan pautas prescritas que gobiernen las actividades estatales de una manera previsible. Sin embargo, ya que no existe un precedente de esto último en las sociedades en transición, se recurre a la autoridad centralizada.

Es Diamond quien ha proporcionado una conceptualización adecuada para aclarar este requerimiento de centralización. En su Developmental Movement Regime, este autor intenta definir la estructura particular de poder en las sociedades en transición. Brevemente,

10. Los fundamentos teóricos de esta afirmación han sido elaborados extensivamente por Parsons, especialmente en lo que se refiere a "Pattern Variables" (Parsons: 1964).

el poder político y la autoridad, según este modelo, emanan de los altos escalafones burocráticos. Entonces, un developmental movement regime utiliza una ideología oficial. Las aspiraciones, metas y tareas específicas de la estructura política se expresan en términos de una plataforma política coherente. Bajo condiciones de rápido cambio socioeconómico, los líderes del developmental movement regime buscan una ideología, movilizan recursos, orientando a la gente hacia nuevas tareas, intentando romper moldes, etc.

Bajo los símbolos del desarrollo establecidos por la orientación política e ideológica de la élite burocrática, la estructura de poder despliega recursos disponibles, pero a la vez, asegura mecanismos de control sobre la Nación. Con el propósito de no perder el control de asegurar que las metas del desarrollo se mantengan acordes con la ideología, la élite gobernante acude a una organización política centralizada. El esfuerzo por el desarrollo requiere entonces de un monopolio de autoridad y del uso de dispositivos coercitivos. En los casos en los que el régimen político sostiene una es-

estructura democrática formalmente definida, el poder ejecutivo detenta la autoridad, a la cual se subordinan las demás organizaciones políticas e instituciones formales.

A manera de conclusión, es conveniente retomar el argumento principal. En este capítulo se ha presentado una conceptualización, a todas luces incompleta, para caracterizar el contexto general dentro del cual debe ubicarse el análisis interorganizacional. Se ha partido del supuesto de que dicho contexto (el medio ambiente político) ejerce alguna influencia sobre el modelo interorganizacional. Con base en las características expuestas, es posible concluir que las relaciones entre las organizaciones, de la manera propuesta por Hage y Aiken, deben modificarse. Esto es, si consideramos que en un medio ambiente permeado de "personalismo", en el cual la autoridad está concentrada en una o en algunas personas, y donde los grupos de trabajo dentro de las organizaciones conforman "camarillas" o "cliques", se puede pensar, en los términos empleados por los autores citados, que las variables interorganizacionales revelarán modi-

ficaciones de significado. Por ejemplo, en el caso de la formalización, el argumento resulta bastante simple: al no existir una distribución formal efectiva de la autoridad en todos los niveles de la organización, y siendo la organización un representante de una comunidad en la que prevalece la amistad entre los individuos, la observancia de las reglas obviamente constituirá un factor secundario en el funcionamiento burocrático. Con respecto a la complejidad, también debe esperarse algún tipo de alteración, pues en un contexto altamente personalizado, las pautas de reclutamiento con base en la capacitación profesional pasarán a segundo plano. En cuanto a la tercera variable, la centralización, la situación es aun más clara: si existe una centralización a nivel general del Estado, entonces tendrá que existir también a nivel particular de sus organismos.

CAPITULO III

LA METODOLOGIA.

- A. La Selección de las Empresas y de los Funcionarios.
- B. La Organización y el Manejo de la Cédula de Entrevista.
- C. La Medición.

A. LA SELECCION DE LAS EMPRESAS Y DE LOS FUNCIONARIOS.

En la realización de esta investigación se presentaron problemas alrededor de qué organizaciones habrían de incluirse en el estudio. Con un universo de más de treinta organizaciones estatales y federales que participan directa e indirectamente en el proyecto y que muestran las más complejas estructuras y funciones, la selección de la muestra no fue una tarea sencilla. Se emplearon tres criterios básicos para decidir qué organizaciones habrían de estudiarse.

El primer criterio de selección se estableció en base a que nuestro interés de estudio, la interacción organizacional, tenía como unidad de análisis sólo aquellas organizaciones que participaban de manera directa en el proyecto de Las Truchas; es decir, únicamente las organizaciones que contaban con una estructura directiva en Lázaro Cárdenas y que estaban involucradas en algún proyecto local. Otro criterio de selección estaba relacionado con las funciones que desempeñaban aquellas organizaciones con una participación directa en el proyecto. La elección se llevó a cabo con el propósi-

to de cubrir toda la gama de funciones: servicios, planeación, administración, coordinación, producción, supervisión, vigilancia y construcción; o sea, se trató de escoger una organización representativa de cada una de las distintas funciones. El último criterio de selección tomaba en cuenta los diferentes subproyectos que comprendió el polo de desarrollo en su totalidad. En consecuencia, la elección trató de incluir las organizaciones que tuvieran asignado un proyecto específico e importante. Así, se escogió a SICARTSA, por tener a su cargo la construcción de la planta; al Fideicomiso Cd. Lázaro Cárdenas, porque edificaba la nueva ciudad; a Marina Nacional, porque construía el puerto marítimo y los muelles; etc.

Con base en estos criterios, finalmente se seleccionaron doce organizaciones, dos de las cuales se excluyeron del estudio debido a que no fue posible entrevistar a ninguno de los directivos. Así, la muestra quedó constituida por diez organizaciones, procurando la más amplia inclusión posible de todos los organismos que participaran directamente en el proyecto de las Truchas (Cuadro 3-1).

CUADRO 3 - 1

Las Organizaciones Seleccionadas en el estudio
y la distribución de las Entrevistas

No.	ORGANIZACION	ESTRUCTURA	FUNCION	No. DE ENTRE VISTAS P/ORG.
1.	SICARTSA	EMPRESA DE PART. ESTATAL MAYORIT.	CONSTRUCCION OPERACION SIDERURGICA	3
2.	FIDEICOMISO Cd. LAZARO CARDENAS	FIDEICOMISO (NAFINSA)	CONSTRUCCION NUEVA CIUDAD	6
3.	COMISION DEL RIO BALSAS	COMISION SECRETARIAL (SRH)	SERVICIOS, PLANEACION, CONSTRUCCION	5
4.	GOBIERNO MUNICIPAL	ORGANISMOS DEL EDO. MICHOACAN	ADMINISTRACION MUNICIPAL	3
5.	SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	SECRETARIA DE ESTADO	CONSTRUCCION	3
6.	SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	"	SERVICIOS	5
7.	SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	"	"	5
8.	SECRETARIA DE MARINA NACIONAL	"	CONSTRUCCION	3
9.	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	ORGANISMO DESCENTRALIZADO	SERVICIOS	5
10.	PROGRAMA DE ACCION COMUNITARIA	PERTENECIENTE AL IMSS Y CREADO POR DECRETO PRESIDENCIAL	"	4

Con respecto a la decisión de qué individuos se incluían en el estudio, nos enfrentamos al problema de desarrollar familiaridad suficiente con las organizaciones participantes y con el proyecto en general, que nos permitiera detectar a todos los funcionarios que ocupaban posiciones directivas del nivel medio. El funcionario de nivel medio se definió, para los propósitos de esta investigación, como el burócrata de carrera trabajando en alguna posición con capacidad directiva, como "jefe" o "subjefe" de algún departamento u oficina (Al-Camp: 1972).

La familiaridad con el proyecto y con los funcionarios de nivel medio se obtuvo en dos viajes a Lázaro Cárdenas, en febrero y en agosto de 1974. Gracias a esta medida, fue posible entrevistar en noviembre y diciembre del mismo año a cuarenta y dos personas que ocupaban algún puesto directivo y cuya denominación era de gerentes, subgerentes, supervisores, inspectores, secretarios, residentes generales y jefes de departamento.

En lo relativo a la distribución de las entrevistas, se

obtuvo una muestra cargada hacia las organizaciones que desempeñaban funciones relacionadas con la construcción y con la prestación de servicios diversos (Cuadro 3-1). En cuanto a las posiciones de directivos, "jefes" y "subjefes", la muestra quedó constituida de la siguiente manera: diez y siete entrevistados ocupaban posiciones calificadas con la mayor jerarquía (jefes), diez y nueve fueron cuantificadas como posiciones de una menor jerarquía (subjefes) y cinco más correspondían a otras posiciones menores.

En breve, la distribución de las entrevistas resultó bastante homogénea en cuanto a las posiciones jerárquicas ocupadas por los entrevistados, y estuvo cargada hacia las profesiones médicas y de ingeniería. Tal situación era de esperarse dada la etapa en que se encontraba el proyecto. En efecto, las actividades más frecuentes que se desarrollaban en Las Truchas correspondían a las áreas de construcción de la siderúrgica e infraestructura básica, así como a la de prestación de servicios, principalmente médicos.

B. LA ORGANIZACION Y EL MANEJO DE LA CEDULA DE ENTREVISTA.

La cédula de entrevista utilizada en esta investigación está compuesta de cinco partes y construida en base a preguntas cerradas y preguntas abiertas (Consúltese Apéndice). La primera parte comprende un conjunto de cinco preguntas orientadas a recopilar información general respecto a los entrevistados y a las organizaciones a las que pertenecen, así como a determinar las funciones específicas que orientan el trabajo de los entrevistados. La segunda parte contiene quince preguntas y se concreta a recopilar información con respecto al entrenamiento formal y al grado de experiencia de los entrevistados; asimismo tiene el propósito de obtener información sobre el grado de complejidad de las organizaciones. La tercera parte se compone de un conjunto de cuatro preguntas orientadas a la medición de la variable centralización. La cuarta parte contiene tres preguntas orientadas a la medición de la variable formalización. La quinta y última parte está organizada alrededor de preguntas abiertas que pretenden destacar la naturaleza de las relaciones

entre las diversas organizaciones, así como determinar el número de programas conjuntos y la frecuencia con que las diferentes organizaciones interactúan.

La estrategia seguida para realizar las entrevistas consistió en visitar a los probables informantes y proporcionarles una carta de presentación, en la cual se indicaba el propósito del estudio y se les invitaba a colaborar. En caso de aceptar nuestra petición, se les proporcionaba una explicación verbal más detallada de los objetivos de la investigación y se les solicitaba una entrevista en el momento más adecuado para los respondentes. La duración promedio de las entrevistas fue de una hora y media a dos horas.

Ya en la práctica, la cédula de entrevista presentó dificultades de manejo en lo que se refiere a las preguntas abiertas. El intento de detectar las relaciones y contactos de los entrevistados en cada una de las organizaciones, no dio los resultados esperados en cuanto a la especificación de cada organismo, pues hubo la necesidad constante de precisar las organizaciones a las que el entrevista

do hacia referencia. También surgieron algunos problemas en cuanto a las respuestas a las preguntas abiertas, sobre todo cuando éstas detectaban o se remitían a tensiones o situaciones "conflictivas" o "críticas" para los respondentes. Entonces se observó que en varias ocasiones los informantes tenían reservas y precauciones en cuanto a las respuestas que proporcionaban.

En términos generales, puede decirse que el funcionamiento de la cédula de entrevista cumplió con los objetivos para los que había sido diseñada, pues una vez iniciadas las pláticas, la cédula misma proporcionaba el hilo conductor de toda la entrevista.

C. LA MEDICION.

La medición de las variables estructurales --complejidad, formalización y centralización-- se realizó en base a baterías de preguntas ya empleadas en los estudios de Hage y Aiken, pero que se modificaron parcialmente con propósitos de adecuación a un contexto mexicano.

La Centralización.

El indicador (o referente empírico) de esta variable está basado en las apreciaciones de los respondentes con respecto a la participación en la toma de decisiones. Para medir la distribución de la autoridad en la organización desde la perspectiva señalada, se formularon cuatro preguntas:

1. ¿Con qué frecuencia participa usted en la decisión pa
ra emplear personal nuevo?
2. ¿Con qué frecuencia participa usted en la decisión pa
ra promover personal?
3. ¿Con qué frecuencia participa usted en la decisión pa

ra la adopción de nuevos programas?

4. ¿Con qué frecuencia participa usted en la decisión pa
ra la adopción de nuevas políticas?

Las respuestas a estas preguntas se cuantificaron a lo
largo de un continuo de cuatro (ninguna vez) a cero (siempre).

La Formalización.

El indicador construido para esta variable pretende medir
la rigurosidad con que se observan las normas en la organización,
así como el rigor con que se hacen respetar. Dicho indicador está
basado en las siguientes afirmaciones:

1. Yo siento que puedo hacer las cosas a mi manera.
2. A los empleados se les vigila constantemente sobre la
violación de las reglas.
3. En general, la gente aquí se siente como si constante
mente se le vigilara para que obedezcan las reglas.

Los valores asignados a estas preguntas se realizaron en
un continuo entre rechazo (definitivamente falso) y una aceptación

completa (definitivamente cierto).

La Complejidad.

El indicador de esta variable se construyó a través de las actividades profesionales por parte de los entrevistados, y fue medida en base a cuatro preguntas:

1. ¿Pertenece usted a alguna organización profesional relacionada con su especialidad?
2. ¿Asiste usted a las reuniones periódicas de esta organización?
3. ¿Ha ocupado usted algún puesto en estas organizaciones?
4. ¿Ha presentado usted algún trabajo en congresos, mesas redondas o en otra actividad profesional?

En términos operativos, se procedió de la misma manera que en los dos casos anteriores. Una vez calificadas las respuestas, se computó un puntaje total para cada organización controlando el nú

mero de entrevistas. Para evitar que un mayor número de entrevistas por organización cargara los valores totales, se dividió el valor total obtenido para cada variable entre el número de entrevistas realizadas para cada organización.

Los Programas Conjuntos.

Esta variable fue medida a través de un recuento de los programas y proyectos que dos o más organizaciones llevaban a cabo durante los meses que duró el trabajo de campo (noviembre y diciembre de 1974). Para considerar la simple comunicación (intercambio de palabras o símbolos) dentro de la variable programas conjuntos, fue indispensable la existencia de un intercambio mutuo: personal, capital o especie.

Comunicación Interorganizacional.

El procedimiento que permitió computar los valores obtenidos para esta variable fue más complejo y requiere de una explicación adicional. Los indicadores estuvieron basados en dos preguntas:

Para desempeñar sus actividades profesionales. ¿tiene Ud. la oportunidad de establecer algún tipo de relación con alguna persona en los siguientes organismos? Inmediatamente después de esta pregunta se leía una lista de los organismos incluidos en nuestra muestra, de tal forma que el entrevistado pudiera tener una referencia concreta a la pregunta. Con el propósito de confirmar la respuesta obtenida, también se preguntaba el nombre y la oficina ocupada por el contacto del respondente. Una vez determinado quiénes eran las personas y organismos con los que el entrevistado tenía algún tipo de relación, se prosiguió con la pregunta destinada a medir la comunicación interorganizacional: ¿Con qué frecuencia tiene Ud. relación con las personas de los organismos mencionados anteriormente? En esta pregunta el informante tenía cuatro alternativas de respuesta, con valores asignados del cero al tres: Ninguna= 0, De vez en cuando= 1, Frecuente= 2 y Constantemente=3.

Ahora bien, dado que a esta pregunta correspondieron respuestas en dos direcciones -por ejemplo, un respondente en SICARTSA afirmaba que tenía relación con otro respondente en Fideicomiso y vi-

ceversa -, hubo necesidad de introducir elementos de corrección que nos permitieran una confiabilidad mínima respecto a la comunicación interorganizacional. Con este propósito fue construida una tabla en la que se registró cada una de las respuestas obtenidas con determinados valores, lo cual permitió agrupar todas las respuestas de acuerdo al valor asignado. Así, se procedió a multiplicar el número de respuestas por el puntaje total obtenido y a dividirlo entre el número de ocasiones (X) en que se detectó algún tipo de comunicación entre las organizaciones. Esta idea se clarifica si ejemplificamos el procedimiento a través del cual se obtuvo un puntaje de comunicación para SICARTSA.

ESCALA Y CALIFICACION

	Ninguna (0)	De vez en cuando(1)	Frecuente (2)	Constantemente (3)	Total
No. Respuestas	2	12	10	9	33
Puntaje para cada X	0	12	20	27	59

$59 / 33 = 1.79$
1.79 corresponde al puntaje de comunicación para la organización SICARTSA.

Una vez obtenidos estos dos puntajes totales (total de respuestas en las que se menciona alguna relación y total de valores obtenidos sobre la base de la calificación otorgada) se dividió el puntaje total entre el número de casos. De esta manera se obtuvieron para cada organización los grados de comunicación correspondientes. Al igual que con las otras variables, se realizó un ordenación jerárquica de acuerdo al valor obtenido para la comunicación y se procedió a computar las correlaciones necesarias.

En lo que se refiere al uso del coeficiente Producto Momento de Pearson, existe un problema de isomorfismo. Por un lado, el problema es a nivel de dato. Raras veces es posible en Ciencias Sociales recopilar datos en un nivel de medición verdaderamente intercalar. En la mayoría de los casos simplemente se trata de escalas ordinales. Por otro lado, los coeficientes de correlación desarrollados a nivel ordinal no han sido estudiados sistemáticamente ni se conocen suficientemente todas sus propiedades (Blalock: 1970: 442). Esta situación presenta un dilema para el investigador en términos

de la importancia que hay que conferirle al dato o a la medición. En este trabajo se ha optado, siguiendo a Babbie, por inclinarse por el dato:

"The computation of Pearson's for ordinal data is perhaps the most typical example of statistical measures applied to data that do not meet the logical requirements of the measures. ...on statistical grounds: Correlation coefficients assume interval data and ordinal data do not meet that criteria. ...if the computation of r from ordinal data serves (a) purpose, then it should be encouraged. ...The researcher is justified in bending the rules, if it helps him to understand his data, but he must be aware of the implications of bending those rules (Babbie: 1973; 306).

Por último, quedan por aclarar algunos de los supuestos contenidos en el análisis de correlaciones. El uso de correlaciones simples no permite afirmar relaciones causales. La finalidad es averiguar el grado de asociación que hay, cuando menos, entre dos variables. Lo más que se puede hacer es sugerir relaciones probables, que además deben ser apoyadas por materiales y datos de otras fuentes, incluso de tipo cualitativo. Uno de los errores más graves en todo el proceso de interpretación en el análisis correlacional, consiste en imputar relaciones causales directas basadas en la "influencia".

que se ejerce recíprocamente entre las variables. Con la inclusión de coeficientes parciales, este problema disminuye considerablemente, pues se transportan al análisis dimensiones adicionales que permiten un mayor acercamiento a la realidad. Esta creciente complejidad da origen a una serie de ventajas analíticas, entre las cuales destacan dos: a) permite detectar relaciones espurias, y b) permite constatar un orden secuencial de variables. Finalmente, con el propósito de realizar una confirmación de la lógica seguida durante el análisis correlacional, se corrió un programa de regresión múltiple. Con este tipo de análisis, además de determinar los efectos acumulados por las variables independientes, se verificó el modelo interorganizacional elaborado en esta tesis.

CAPITULO IV

EL ANALISIS

A. La Estructura y la Interacción Organizacional.

1. Análisis de las Variables Estructurales en Relación con las Variables Dependientes.

- a) Complejidad.
- b) Formalización.
- c) Centralización.
- d) Comunicación Interorganizacional y Programas Conjuntos.

2. La Interdependencia de las Variables Estructurales y su Valor Predictivo de la Interacción Organizacional.

B. La Interacción Organizacional en Las Truchas y la Perspectiva del Medio Ambiente de la Burocracia Mexicana.

El propósito general de este estudio consiste en explorar cuál ha sido el papel del Estado mexicano en un proyecto concreto de desarrollo regional. Esta perspectiva tan amplia ha dado origen a una multitud de temas de investigación (Las Truchas. Acero y Sociedad en México: 1977). En esta gama de problemáticas de estudio, nos pareció sumamente importante abordar los problemas relacionados con la interacción de organizaciones. El planteamiento básico es simple: ¿cómo funcionan y se coordinan las actividades de algunos organismos importantes del Estado, en relación con el denominador común del proyecto Las Truchas? Sin embargo, este trabajo no solamente se limita a la descripción de los acontecimientos, sino que también trata de allanar el camino hacia posibles explicaciones de la conducta burocrática.

Estas preocupaciones generales se articulan en el siguiente análisis en dos niveles específicos. Por un lado, se analiza la

utilidad de ciertas variables cruciales e indispensables para la construcción posterior de un modelo interorganizacional. Por otro lado, se ha intentado explorar la relevancia de los hallazgos y su relación con el contexto ambiental del sistema político mexicano. Naturalmente, un análisis profundo de estas preocupaciones generales, especialmente la segunda, requiere esfuerzos que sobrepasan las posibilidades del estudio entendido como un primer enfrentamiento a una realidad por lo demás compleja. Por lo tanto, la discusión a nivel del contexto político incluye solamente aquellos rasgos que se han considerado relevantes en función del análisis interorganizacional.

A. LA ESTRUCTURA Y LA INTERACCION ORGANIZACIONAL.

En lo concerniente a la descripción de la estructura organizacional, en el análisis de la matriz de correlaciones producto M_n de Pearson (correlaciones del orden cero) (Cuadro 4-1), destacan dos hechos principales: a) la magnitud de los coeficientes de correlación, y b) la dirección opuesta a las conclusiones de otros

estudios empíricos de las organizaciones (Hage y Aiken; 1967; Paulson; 1974; Hall; 1973).

Es cierto que en este nivel de análisis no podemos afirmar la existencia de relaciones causales entre las variables; sin embargo, es posible constatar el grado de asociación que existe entre unas y otras. Se observa pues en la matriz de correlaciones (Cuadro 4-1), que el conjunto de variables estructurales, efectivamente, influye sobre la variable dependiente de programas conjuntos y, en menor medida, sobre la comunicación interorganizacional. Con respecto a la primera variable dependiente, se observa una relación moderada con respecto a las variables estructurales complejidad y formalización, así como una fuerte asociación con la variable centralización. Por otro lado, la variable comunicación interorganizacional no tiene relación con la complejidad; aunque está asociada mínimamente con la formalización y moderadamente con la centralización..

Se deduce en este nivel de análisis que la centralización tiene un mayor poder predictivo sobre las variables dependientes que

CUADRO 4-1

Matriz de Correlaciones Producto Momento (r_p) Pearson

	Complejidad	Formalización	Centralización	Programas Conjuntos	Comunicación Interorgan.
Complejidad	1.0	-.748	.229*	-.497*	-.057
Formalización		1.0	-.038	.482**	-.127
Centralización			1.0	-.799	-.392
Programas Conjuntos				1.0	.024
Comunicación - Interorganizacional					1.0

* Signo contrario a lo hipotetizado.

** Correlación moderada donde no se hipotetizaba relación alguna.

las otras dos variables estructurales. Sin embargo, hay que preguntarse si cada una de estas correlaciones sostiene su valor cuando se analiza la interdependencia de las variables estructurales.

1. Análisis de las Variables Estructurales en relación con las Variables Dependientes.

a) Complejidad. Del análisis del Cuadro 4-1 se deduce que aproximadamente el 24% ($r_p = -.497$) de la varianza de los

programas conjuntos está determinada por la complejidad estructural de las organizaciones. Este resultado puede interpretarse en el sentido de que las organizaciones con programas conjuntos numerosos son organizaciones cuya diferenciación interna (complejidad) es baja; es decir, poco profesionalizadas y con bajos índices de especialización. En otras palabras, significa que mientras mayor sea el grado de complejidad (diferenciación interna) menor será la posibilidad de que ocurran programas conjuntos entre dos o más organizaciones.

Este último resultado es opuesto a los resultados en los estudios empíricos de las organizaciones. En la literatura correspondiente se sostiene que la decisión para comprometerse en programas conjuntos implica en general una mayor participación de personal especializado (Hall: 1973: 141). Es decir que mientras mayor sea el grado de complejidad, mayor será la probabilidad de que ocurran programas conjuntos.

Ahora bien, siendo la complejidad una variable estructural que, en nuestro caso, refleja propiedades de especialización y entre-

namiento de los actores en las organizaciones, se optó por analizar otras propiedades de la variable que van más allá de la simple actividad profesional extraorganizacional. Para medir las dimensiones de especialización y entrenamiento se recurrió a indicadores tales como el nivel profesional, los grados académicos obtenidos por los entrevistados, los años de experiencia en el trabajo profesional y las posiciones jerárquicas ocupadas por los ejecutivos.

En términos de una educación universitaria formal, de 39 casos, 15 declararon tenerla, solamente 2 habían cursado materias de postgrado, 5 eran pasantes de Ingeniería o nivel equivalente, 7 afirmaron haber cursado la escuela normal o técnica y 10 no tenían educación universitaria alguna.

Al analizar la experiencia de los entrevistados en proyectos similares al de Las Truchas, resultó que para 24 de los respondentes su trabajo era una nueva experiencia y para 15 de ellos esto no era así. Entre lo 24 primeros se encontró que 14 casos habían permanecido en sus puestos por menos de dos años y solamente 8 casos repor

taron tener más de dos años en sus puestos.

Al constatar que más del 50% de los entrevistados habfan reportado su trabajo en Las Truchas como una primera experiencia, se realizó una prueba de asociación Chi-Cuadrado (χ^2) (Cuadro 4-2) entre "primera experiencia" y "posición jerárquica". El resultado de $\chi^2 = 2.52$ no es estadísticamente significativo. No hay un nivel estadístico suficiente que nos permita establecer la existencia de una relación entre estas dos variables. Esto puede interpretarse en términos de que una "primera experiencia" no es requisito para poder

CUADRO 4-2

Distribución de Casos por Posición Jerárquica
y Primera Experiencia

Posición Jerárquica (Ejecutivos)	Primera Sí	Experiencia No	Total
Menor	12	6	18
Tope	8	7	15
Total	20	13	33

$$\begin{aligned}df &= 1 \\ \chi^2 &= 2.52\end{aligned}$$

ocupar un puesto de jerarquía media. Cabe preguntarse entonces qué otras propiedades de la complejidad estructural son los condicionantes del fenómeno que se analiza.

Al explorar otras variables asociadas con niveles de experiencia, los resultados encontrados parecen confirmar los hallazgos ya planteados (Cuadro 4-3). Por ejemplo, al efectuar una prueba de asociación entre "posición ejecutiva" y "años de permanencia en trabajos anteriores", aparece un $\chi^2 = 0.19$. Este resultado tampoco es estadísticamente significativo, pero nos permite constatar, una vez más, la ausencia de una asociación entre la posición ejecutiva ocupada y

CUADRO 4-3

Distribución de casos por Trabajo Anterior en
Años de Permanencia y Posición Jerárquica

Posición Jerárquica (Ejecutivos)	Trabajo Anterior (en años)		Total
	Cero a Tres	Tres a más	
Menor	9	9	18
Tope	7	5	12
Total	16	14	30

df = 1

$\chi^2 = 0.19$

la experiencia medida ahora en años de trabajo. Aparentemente, tampoco es factible aceptar la posibilidad de que la experiencia obtenida en trabajos anteriores haya sido un requisito indispensable para ocupar una posición ejecutiva de nivel medio.

Esta misma tendencia se observa cuando se asocia la posición jerárquica con la membresía organizacional (Cuadro 4-4). El resultado de un Chi-Cuadrado de $\chi^2 = 1.89$, no es estadísticamente significativo como para permitirnos aceptar la posibilidad de que estas dos variables tengan alguna relación. Por el contrario, es bastante

CUADRO 4-4

Distribución de Casos por Posición Jerárquica
y Membresía Organizacional

Posición Jerárquica (Ejecutivos)	Trabajo Anterior por Membresía Organizacional		Total
	Misma	Otra	
Menor	10	9	19
Tope	4	10	14
Total	14	19	33

df = 1

$\chi^2 = 1.89$

confiable aceptar la posibilidad de que el hecho de haber pertenecido a otras organizaciones no tuvo influencia alguna para determinar la ocupación de un puesto ejecutivo.

Estos resultados (Cuadros 4-2, 3 y 4) son paradójicos, ya que es difícil imaginar que ni los años de experiencia, ni la membresía en otras organizaciones tengan influencia sobre la ocupación de puestos ejecutivos. Vista la complejidad desde esta perspectiva más bien cualitativa, es posible establecer una categorización dicotómica de las funciones desempeñadas por los ejecutivos en términos de semejanzas y diferencias. Esto es, determinar si las actividades desempeñadas anteriormente eran semejantes o diferentes, a juicio u opinión de los entrevistados, comparándolas con las que se ejercen en Las Truchas. En estos términos se observa una distribución que nos indica que la conformación de los grupos de trabajo y las actividades que se desarrollan en las Truchas, se deben en alguna medida a las funciones profesionales desempeñadas en años anteriores. El Cuadro 4-5 nos sugiere que existe una continuidad profesional entre ambas

instancias.

CUADRO 4-5

Distribución de Casos por Funciones Desempeñadas
en Trabajo Anterior y Posición Jerárquica

Posición Jerárquica (Ejecutivos)	Funciones Semejantes	Desempeñadas Distintas	Total
Menor	12	6	18
Tope	10	3	13
Total	22	9	31

$$df = 1$$

$$\chi^2 = 5.68$$

Tenemos entonces, por un lado, que no han sido los aspectos formales de años de trabajo y membrecía organizacional los que determinan el grado de complejidad y, por otro lado, que existe una asociación entre las funciones y actividades desempeñadas anteriormente por los funcionarios públicos en relación con la posición ejecutiva

que ocupan en Las Truchas. Esto último, aunado al hecho de que muchos de los entrevistados carecen de una educación formal de nivel superior, nos permite pensar en la posibilidad de semejanzas en cuanto a la orientación profesional de los ejecutivos entrevistados. Aparentemente, el desempeño de las funciones profesionales (práctica concreta) es lo que caracteriza el grado de complejidad, y no los años de trabajo ni la membrecía organizacional. Entonces, no resulta sorprendente encontrar ejecutivos relativamente jóvenes en puestos de alta responsabilidad, ya que existe la posibilidad de que las funciones y actividades desarrolladas en el pasado constituyan un requisito para ocupar dichos puestos.

b) Formalización. Esta variable consiste en la representación del uso de las normas en una organización y puede ser anali

zada desde dos perspectivas. Por un lado, a través de la codificación de los cargos, es decir, la forma en que los cargos se definen en la organización, lo cual representa el grado de estandarización del trabajo. Por otro lado, se refiere a las formas de empleo de estas normas, a su observancia, lo cual representa la flexibilidad existente en la organización con respecto a dichas normas.

La dirección negativa de la correlación cero entre las variables complejidad y formalización ($r_p = -.748$), sugiere que mientras mayor sea la complejidad (nivel de profesionalización), menor se rá la observancia de las normas formalizadas en la organización. Este resultado es consistente con las conclusiones acerca de la variable complejidad. Parece evidente que los ejecutivos de Las Truchas, muchos de ellos jóvenes, formados en la práctica cotidiana y compartiendo las mismas experiencias y los mismos problemas, rechazarán las pautas de interacción altamente formalizadas.

Para apreciar la importancia de la variable formalización, la relacionamos con la variable programas conjuntos. El coeficiente

de correlación del cero orden $r_p = .482$, no sorprende tanto por su magnitud como por su dirección positiva, pues sugiere que las organizaciones con programas conjuntos numerosos manifiestan un alto grado de estandarización del trabajo así como un alto grado de observancia de las normas, y a la inversa, que las organizaciones con baja formalización estarán involucradas con un alto número de programas conjuntos.

Estos últimos resultados sorprenden nuevamente, ya que no corresponden con los hallazgos empíricos sobre organizaciones realizados por otros autores y en otros contextos. Además, son contrarios a las declaraciones de los informantes con respecto a la forma en que se relacionan con sus colegas. Por una parte, aparece una correlación moderada del $r_p = .482$ en donde no se hipotetizaba relación alguna y, por otra parte, encontramos que las características similares de los grupos de trabajo en Las Truchas en cuanto a su orientación profesional se concretan en relaciones informales. Por ejemplo:

"Yo conozco a los funcionarios del Fideicomiso, Comisión del Río Balsas y SICARTSA desde hace mucho tiempo. Siempre hemos andado juntos en este tipo de proyectos".

"Los asuntos tratados con SICARTSA y el Fideicomiso nunca han sido una cosa burocrática, sino más bien de trato personal y directo. Se tratan en mi oficina, en la de ellos, en el restaurante y en el campo. Es más bien un trato entre amigos".

Por el momento no podemos ofrecer una explicación para esta correlación. Sin embargo, existe la posibilidad de que, por un lado, el instrumento de medición haya sido demasiado ambiguo y, por otro lado, es factible que una interdependencia de variables no includas en el modelo tengan alguna influencia sobre esta correlación específica. Más adelante analizaremos esta correlación a la luz de las demás variables estructurales y se espera que entonces la correlación entre formalización y programas conjuntos baje a cerca de cero.

c) Centralización.- El coeficiente de correlación entre la centralización y los programas conjuntos ($r_p = -.799$) puede entenderse así: cuanto mayor sea la concentración del locus decisorio, menor será la posibilidad de que ocurran programas conjuntos. Un alto grado de centralización se manifestaría estructuralmente en una minimización de la delegación de responsabilidad a los niveles inferiores, limitando así los puntos de contacto propicios para la interacción organizacional.

El coeficiente de correlación entre centralización y comunicación interorganizacional ($r_p = -.372$) puede interpretarse de la misma manera que la correlación anterior: la concentración de la toma de decisiones en los altos niveles ejecutivos influye negativamente en la comunicación interorganizacional. En otras palabras, la posibilidad de que se dé una comunicación entre las organizaciones, disminuirá conforme aumente el grado de concentración de la toma de decisiones en los niveles jerárquicos superiores.

d) Comunicación Interorganizacional y Programas Conjuntos.

Los resultados de este trabajo en relación con las variables de comunicación interorganizacional y programas conjuntos, son contrarios a lo hipotetizado por Hage y Aiken. Según estos autores, la relación entre ambas variables debe mostrar una variación directa: mientras mayor sea el grado de comunicación interorganizacional, mayor será la probabilidad de que ocurran programas conjuntos.

De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, la relación entre estas dos variables es inexistente, pues solamente se obtiene una correlación de un $r_p = .024$. En un sentido, estos resulta-

dos pueden entenderse desde la perspectiva de informalidad que caracteriza a los grupos de trabajo existentes en Las Truchas. En otro sentido, puede entenderse en términos de las respuestas que se obtuvieron para la pregunta "¿Con qué frecuencia tiene usted relación con las personas en otros organismos?". Es posible que el instrumento utilizado para medir la variable de comunicación interorganizacional no haya sido lo suficientemente discriminatorio como para permitir apuntar diferencias entre las relaciones establecidas con propósitos profesionales y aquéllas establecidas con propósitos personales.

2. La Interdependencia de las Variables Estructurales y su valor Predictivo de la Interacción Organizacional.

Las relaciones descritas en la sección anterior abarcan solamente correlaciones simples. En esta sección analizamos en forma mas compleja la interdependencia de las variables independientes. Los coeficientes de correlación entre las variables independientes son tomados en cuenta de tal forma que nos permitan analizar las relaciones de dependencia y causalidad. Con este análisis se intenta relacionar las variables estructurales con las variables conductuales de comunicación interorganizacional y programas conjuntos; o sea, evaluar el grado de asociación de los componentes organizacionales en el comportamiento burocrático. Cuando se consideró necesario, se realizaron correlaciones del primer y segundo orden, y se observó que el valor predictivo de algunas variables se redujo considerablemente. Analizamos a continuación cada una de estas correlaciones.

Al efectuar una correlación parcial del primer orden entre las variables complejidad y programas conjuntos, cuando se controla

para formalización, el coeficiente de correlación disminuye de un $r_p = -.497$ a un $r = -.3018$ (primer orden). Aquí se observa que la variable formalización revela un efecto sobre la relación que existe entre complejidad y programas conjuntos. Aunque no desaparece la relación negativa entre ambas variables, sí se observa una disminución importante en la magnitud de la relación. La existencia de cierto grado de formalización en las organizaciones disminuye el efecto negativo de la complejidad hacia los programas conjuntos. La correlación entre formalización y programas conjuntos, que predice que mientras mayor sea el grado de estandarización del trabajo y observancia de las reglas, mayor será la posibilidad de que se lleven a cabo programas conjuntos, ya nos da una indicación en esta dirección. Tomando la formalización como variable independiente, puede notarse el mismo resultado. Efectivamente, esto sucede cuando se lleva a cabo una correlación parcial del primer orden entre las variables formalización y programas conjuntos, controlando para complejidad: de un $r_p = .482$ baja la correlación a un $r = .1999$ (primer orden). Aun cuando el

coeficiente es bastante bajo y confirma el razonamiento de que la observancia de las reglas aumenta la posibilidad de que ocurran programas conjuntos, pensamos que existe cierta ambigüedad en cuanto a la medición de la variable formalización, por las razones expuestas anteriormente.

El razonamiento de que existe un bajo grado de formalización entre los ejecutivos entrevistados, puede enfatizarse desde una perspectiva distinta. Al analizar la correlación del cero orden entre las variables formalización y comunicación interorganizacional, se encuentra un coeficiente de correlación de un $r_p = -.127$. Este resultado es indicativo de que la observancia de las normas en las organizaciones no está asociada, en este caso particular, con la posibilidad de establecer una interacción.

Algunos ejemplos de los hallazgos empíricos referentes al bajo grado de formalización existente entre los ejecutivos de Las Truchas, quizás ilustren más claramente la argumentación anterior.

Recordemos que un bajo grado de formalización se refiere,

por un lado, a la conformación de los grupos de trabajo y, por el otro, a la percepción que tienen los entrevistados con respecto a la forma en que interactúan con sus colegas.

En lo que se refiere a los grupos de trabajo, encontramos un ejemplo concreto en las tres organizaciones más importantes en la región de Las Truchas en el momento del levantamiento de las encuestas: Comisión del Río Balsas, Fideicomiso Cd. Lázaro Cárdenas y SICTSA.

Al término de los trabajos de obra civil de la Presa José María Morelos (La Villita), varios de los especialistas de la Comisión del Río Balsas se desplazaron a trabajar a la empresa siderúrgica creada en 1969, llamada entonces Siderúrgica las Truchas, S. A. (SITSA). Al separar, tiempo después, las actividades de construcción urbana de las actividades de construcción de la acería, y al crearse el Fideicomiso Cd. Lázaro Cárdenas, el grupo de trabajo encargado del proyecto urbano en SITSA se desplazó hacia el nuevo organismo. En este último, se encontró que varios de los ejecutivos se conocían ya

desde la construcción de la presa Infiernillo, en los inicios de la década de los sesentas. En el caso de SICARTSA, resultó que varios de los ejecutivos a cargo de las funciones de construcción de obra civil habían trabajado juntos en proyectos de irrigación en todo el país por más de veinte años y, últimamente, en el proyecto Plan de la Chontalpa.¹

Tenemos entonces que en algunos casos aparecen grupos de trabajo en los cuales existe ya una experiencia conjunta y en donde la amistad parece ser una característica común en las relaciones de trabajo. Ilustremos con algunos ejemplos.

"Tengo una relación de amistad con el director de SICARTSA (Director de Obras); él fue quien me invitó a venir a la región para hacerme cargo de los servicios médicos. Trabajé bajo sus órdenes en el proyecto de la Chontalpa".

"Las personas con que trato en SICARTSA ya las conocía de antemano. En lo personal, tengo relaciones con otras personas en otras dependencias".

Entre los respondientes con pocos años de experiencia, la amistad también parece constituir una base bastante amplia para la

1. A propósito de este grupo, debe mencionarse que el Director General de SICARTSA, Adolfo Oribe Alva, ha sido responsable de muchas obras de infraestructura en México desde los años cuarenta.

interacción social.

"Si tenemos relaciones de amistad con los demás funcionarios, entonces es más fácil la solución a los problemas a que tenemos que enfrentarnos. Ese es mi caso".

"Todos los médicos que trabajamos en los centros de salud fuimos compañeros de escuela en la Universidad Autónoma de Michoacán".

En un plano puramente descriptivo, tenemos entonces que el grado de profesionalización, formalmente hablando, deja mucho que desear. Esto, relacionado con las características de amistad e informalidad que se observan entre los entrevistados, así como el hecho de que las organizaciones analizadas se encuentran alejadas de los centros de poder correspondientes a cada organismo,² nos permite afirmar con bastante certeza que la observancia de las normas en las organizaciones es solamente una cuestión formalista. La interacción se realiza en niveles en que la informalidad y la amistad son los elementos determinantes para la realización de programas conjuntos.

2. Hall apunta que ya se ha demostrado empíricamente que aquellos departamentos con mayor grado de profesionalización, generalmente están menos formalizados que otros con menor grado de profesionalización. Igualmente apunta que los departamentos alejados de los centros de poder o casas matrices, gozan de una formalización menor que los primeros (Hall: 1973: 67).

Hasta ahora hemos constatado que la variable complejidad continúa teniendo un efecto predictivo sobre la probabilidad de que ocurran programas conjuntos. Asimismo, analizamos la influencia que la formalización tiene para explicar parte de la varianza. Al incluir en este análisis parcial una tercera variable estructural (centralización), aparece una relación espuria bastante clara entre complejidad y programas conjuntos. Esto se debe a que los coeficientes de correlación del cero orden ($r_p = -.497$) y del primer orden ($r = -.3018$), se ven reducidos en una correlación del segundo orden a un $r = .0413$. Se observa pues, en última instancia, que la complejidad no parece tener en nuestro caso la importancia predictiva que se le ha conferido en la literatura correspondiente.

Así pues, la complejidad medida en base a indicadores referentes al grado de profesionalización de los actores en la organización --los más comunes son educación formal y especialización profesional--, no miden, en nuestro caso, lo que pretenden medir en función de la misma variable. Parece que la complejidad debe incluir

propiedades provenientes de los contextos específicos que se analizan. Tanto los grados de profesionalización y educación formal como las características personalistas en las relaciones sociales, deberán tomarse en cuenta si se quiere llegar a construir un índice adecuado para medir la complejidad.

Ahora bien, las reducciones en los coeficientes de correlación entre las variables complejidad y programas conjuntos, nos conducen a lo que parece ser la variable crucial en la explicación de interacción organizacional. Ya es posible establecer una secuencia causal entre complejidad y programas conjuntos a través de la variable centralización, constatando una relación espuria entre la variable independiente (complejidad) y la variable dependiente (programas conjuntos).

La importancia que tiene la centralización como variable estructural en la explicación de la interacción organizacional, puede enfatizarse desde otro ángulo. Al analizar la correlación entre centralización y programas conjuntos nos encontramos con un alto coe

coeficiente de correlación ($r_p = -.799$), que no se modifica sustancialmente cuando se controla para las demás variables estructurales. En una correlación parcial del primer orden cuando se controla para complejidad, se obtiene un $r = -.812$; mientras que en una correlación parcial del segundo orden cuando se controla para complejidad y formalización, aparece un $r = -.8043$. Estos resultados confirman la importancia crucial de la variable centralización, pues no hubo variaciones sustanciales cuando se controló para las demás variables estructurales.

La importancia de la centralización como la variable fundamental en la explicación de la interacción organizacional, se reconfirma cuando analizamos la correlación entre centralización y comunicación interorganizacional. En esta correlación se obtiene un coeficiente de $r_p = -.392$, que no se modifica sustancialmente cuando se controla para las demás variables estructurales en una correlación del primer orden, pues se obtiene un coeficiente de correlación del $r = -.387$ cuando se controla para complejidad, y un $r = -.390$

cuando se controla para formalización. Tampoco existe una modificación sustancial cuando se efectúa una correlación parcial del segundo orden, de la cual se obtiene un coeficiente de $r = -.378$. Estos hallazgos quizás puedan entenderse más claramente si los ilustramos con algunos ejemplos concretos.

Durante los meses en que se realizó el trabajo de campo, existía en el país y en la región de Las Truchas una escasez de mate riales para la construcción, especialmente de productos de acero. An te esta situación, la empresa siderúrgica almacenó grandes cantidades de dichos materiales con la finalidad de no causar retrasos en sus obras en construcción. El almacenamiento fue posible gracias a que "SICARTSA tiene prioridad sobre los demás", según la declaración de un entrevistado. La prioridad, no extendida a otros organismos, fue manifiesta en el momento en que estos últimos se enfrentaron a la escasez y al retraso inminente de las obras correspondientes. Los ejecutivos responsables de dichas dependencias iniciaron trámites orientados a solicitar materiales para la construcción a la empresa

que los almacenaba, de tal forma que el "préstamo" impidiera el retraso en las obras a su cargo. Los trámites tanto para solicitar este préstamo como para otorgarlo, se llevaron a cabo, según varios entrevistados, a nivel de la Ciudad de México.

En lo que se refiere a este problema específico con carácter de emergencia, se observa una situación en la que las dependencias involucradas manifiestan altos grados de centralización. Los ejecutivos que trabajaban en el sitio se vieron fuera del proceso decisorio para solucionar el problema. Por lo tanto, constatamos que el alcance formal de la autoridad otorgada a las gerencias locales careció, en este caso concreto, de una participación real.

Otra situación ilustrativa del problema que se analiza, surgió durante la época de lluvias en 1974. Durante estos meses, las lluvias torrenciales aumentaron considerablemente el cauce del Río Balsas, obligando a que se abrieran las compuertas del vertedor de desahío de la presa José María Morelos. Las descargas de agua sobre el brazo de río que conduce al puerto marítimo acarrearón "mi-

llones de toneladas de tierra y piedra", que fueron a depositarse en la dársena del puerto, retrasando así las obras de dragado. Ante la probabilidad de sufrir nuevas avenidas del río, la Secretaría de Marina, SICARTSA y la Comisión del Río Balsas programaron la construcción de bordos de contención que evitaran futuros acarreos de materiales. En este programa conjunto, las tres dependencias participaron con elementos diferentes: la Secretaría de la Marina Nacional proporcionó las especificaciones técnicas, la Comisión del Río Balsas ofreció la mano de obra indispensable para la construcción, y SICARTSA financió la operación. La decisión para la construcción de esta obra de carácter técnico se efectuó, según los informantes, a nivel gerencial pero dentro de la localidad de Las Truchas.

Este caso particular debe ubicarse en el marco general de construcción del polo de desarrollo, en donde no se cuenta con una coordinación adecuada. En la situación descrita surgió repentinamente un problema técnico que afectaba igualmente a los tres organismos y que además requería una solución inmediata. Todos los organismos

se veían igualmente afectados en cuanto a pérdidas de recursos y retraso de obras. Por ello, las decisiones para resolver la construcción de los bordos no fue más allá de la autoridad local.

En otro nivel se observa que existen situaciones en las cuales los ejecutivos de menor jerarquía también tienen capacidad de decisión. Un ejemplo de esto es el caso que se dio cuando varios organismos requirieron tubos de albañal para diversas obras sanitarias. Frente a la escasez, las dependencias solicitaron dicho material a la organización que había instalado una fábrica para la producción y venta de los tubos. Los ejecutivos de los organismos afectados se dirigieron directamente al encargado de la planta y de esta manera obtuvieron el material necesario. La decisión en esta situación no requirió de la intervención de autoridades superiores, ni siquiera de los ejecutivos de mayor nivel en la localidad.

Los casos mencionados permiten interpretar la existencia de una jerarquización respecto a la toma de decisiones. Es decir, que todos los niveles ejecutivos tienen cierta capacidad para decidir

sobre problemas que les conciernen. Por ejemplo:

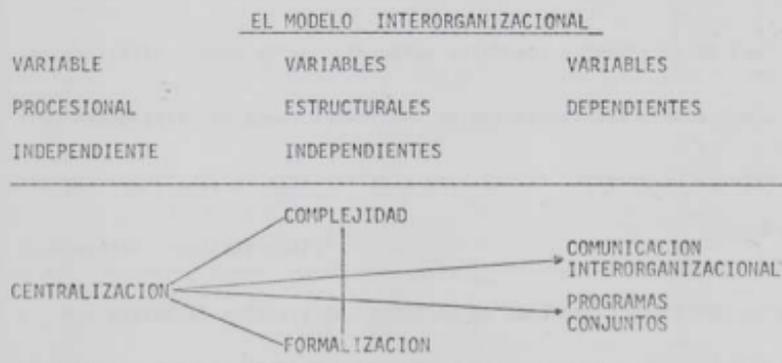
"La relación con otros organismos se busca aquí en Truchas o en la Ciudad de México. Si en la región existe la representación oficial suficiente, entonces el contacto se realiza aquí; si no la hay, entonces se recurre a la Ciudad de México o a donde corresponda".

Los problemas descritos se refieren a decisiones que han sido tomadas en diferentes niveles. En un caso, la decisión fue tomada en los niveles ejecutivos de la Ciudad de México; en otro, lo fue a nivel de gerencias locales, y uno más, a nivel ejecutivo inferior.

Para concluir nuestra discusión alrededor del análisis correlacional, conviene enfatizar varias observaciones tanto sobre los efectos como sobre la importancia de la variable centralización. En relación con las demás variables, debe subrayarse una función negativa con respecto a su papel interviniente, pues reveló una relación espuria entre complejidad y programas conjuntos. Por lo concerniente a su función independiente (centralización-programas conjuntos, $r_p = -.799$ y centralización-comunicación interorganizacional

$r_p = -.799$), queremos apuntar una última observación. Quizá ciertas dimensiones dentro de la centralización se traslapan con la variable dependiente programas conjuntos. En ambos conceptos se hace referencia a procesos decisorios que difícilmente pueden distinguirse de la conducta participante de los entrevistados. Parece que la variable centralización connota características diacrónicas (procesos) opuestos a las propiedades sincrónicas de las variables estructurales de formalización y complejidad. De ahí que sea posible calificar a la centralización más bien como una variable procesional. Esto puede comprenderse mejor en el esquema siguiente, que constituye el modelo desarrollado en este trabajo (Figura 4-1).

FIGURA 4-1



Con el análisis de correlaciones que hemos realizado hasta el momento, se podría pensar que nos ha interesado la exploración del grado de relación que existe entre las variables estructurales y las variables conductuales de comunicación interorganizacional y programas conjuntos. Este tipo de análisis nos muestra que la centralización es una variable significativa en la determinación de la interacción organizacional. Una vez detectada la importancia de esta variable dentro de nuestro modelo, consideramos que es necesario un mayor nivel de precisión en cuanto a nuestra medición. Para esto último, haremos uso del análisis de regresión. De esta manera, pretendemos determinar tanto los efectos como las magnitudes de los efectos que cada una de las variables estructurales tiene en relación con las variables dependientes. En otras palabras, a través de un control estadístico se busca establecer de una manera más exacta los efectos acumulados en cada variable estructural relacionada con la interacción organizacional.³

3. Aun cuando el análisis de regresión es comúnmente utilizado para

Al calcular los coeficientes de regresión múltiple entre las variables estructurales y las variables dependientes, sobresale la centralización como la variable más importante en la determinación del comportamiento interorganizacional. Al efectuar una regresión múltiple del grado de comunicación interorganizacional sobre las tres variables estructurales, se observa (Cuadro 4-6) que la centralización es la variable con mayor poder predictivo. Esto es así ya que da cuenta del 15% ($R^2 = .15381$) de la varianza en la comunicación interorganizacional. Por su parte, la formalización sólo explica un 2% más ($R^2 = .17395$) de la varianza ya explicada por la centralización. La complejidad solamente añade el 1% más ($R^2 = .18689$) a la varianza ya explicada por las dos primeras variables.

determinar el poder predictivo de algunas variables, el uso que haremos del mismo en esta tesis está limitado a la especificación de los efectos acumulados en cada una de las variables estructurales. Esto es así ya que no contamos con un número suficiente de casos (sólo 10) como para permitirnos hablar del problema de la predicción.

CUADRO 4-6

Regresión Múltiple del grado de Comunicación Interorganizacional sobre las Variables Correspondientes a la Estructura Organizacional.

VARIABLES ESTRUCTURALES	COMUNICACION INTERORGANIZACIONAL				
	R ²	B	BETA	ERROR ESTANDAR	F
CENTRALIZACION	.15381	-.02748	-.36117	.02942	.873
FORMALIZACION	.17395	-.04657	-.27519	.09595	.236
COMPLEJIDAD	.18689	-.00992	-.17987	.03210	.095

Al introducir los efectos conjuntos de las variables independientes en la ecuación de regresión (Cuadro 4-7), encontramos que la varianza en la comunicación interorganizacional se explica en un 6% más. Esto quiere decir que los efectos interactivos que se dan entre las variables estructurales (creación de términos multipl cables: complejidad por centralización y complejidad por formalización) permiten un aumento en la varianza ya explicada por las tres variables estructurales. Aun cuando la complejidad únicamente expli ca el 1% de la varianza en la comunicación interorganizacional, hay que apuntar que ésta sigue siendo importante/^{entre} los componentes organi-

CUADRO 4-7

Regresión Múltiple del grado de Comunicación Interorganizacional sobre variables correspondientes a la Estructura Organizacional y los Efectos Conjuntos de estas últimas

VARIABLES ESTRUCTURALES	COMUNICACION INTEPORGANIZACIONAL				
	R ²	B	BETA	ERROR ESTANDAR	F
CENTRALIZACION	.15381	.07082	.93086	.17580	.162
FORMALIZACION	.17395	.06695	.39563	.24735	.073
COMPLEJIDAD	.18689	.17623	3.19540	.32898	.287
COMPLEJ. por - CENTRAL.	.21777	-.02121	-2.80663	.03747	.320
COMPLEJ. por - FORMAL.	.24912	-.00821	-.76282	.02010	.167

zacionales, debido a los efectos interactivos.

Por otro lado, al efectuar un análisis de regresión con programas conjuntos como variable dependiente, se observa que la centralización y la formalización explican casi la totalidad de la varianza. El coeficiente de regresión múltiple que se obtiene al incluir la centralización en la ecuación es de $R^2 = .63869$, el cual se ve aumentado a un $R^2 = .84370$ cuando se incluyen los efectos de la variable formalización. Esto significa que la centralización está

explicando aproximadamente el 63% de la varianza en los programas conjuntos, y la formalización un 20% más de esa varianza (Cuadro 4-8).

CUADRO 4-8

Regresión Múltiple de Programas Conjuntos sobre las Variables correspondientes a la Estructura Organizacional

VARIABLES ESTRUCTURALES	PROGRAMAS CONJUNTOS		ERROR ESTANDAR	F	
	R ²	B			Beta
CENTRALIZACION	.63869	-3.08231	-.79286	.65673	22.028
FORMALIZACION	.84370	4.25208	.49117	2.14194	3.941
COMPLEJIDAD	.84479	.14720	.05224	.71670	.042

Cuando se incluyen en la ecuación de regresión los efectos de la complejidad y los efectos interactivos de las variables estructurales, se observa que éstos añaden muy poco a la varianza ya explicada por las dos primeras variables (Cuadro 4-9).

Basados en el análisis de correlaciones y en la regresión múltiple, podemos concluir sobre la importancia que reflejaron tener las variables estructurales en relación con la interacción organiza-

CUADRO 4-9

Regresión Múltiple de Programas Conjuntos sobre las Variables Correspondientes a la Estructura Organizacional y los Efectos Conjuntos de estas Últimas

VARIABLES ESTRUCTURALES	PROGRAMAS CONJUNTOS				
	R ²	B	BETA	ERROR ESTANDAR	F
CENTRALIZACION	.63869	-4.17658	-1.07434	3.76077	1.233
FORMALIZACION	.84370	.99583	.11517	5.29161	.035
COMPLEJIDAD	.84479	-3.39854	-1.20603	7.03784	.233
COMPLEJ. por CENTRAL.	.86617	.34853	.63339	.43006	.657
COMPLEJ. por FORMAL.	.86838	.20772	.53791	.80168	.067

cional. Hemos visto que la complejidad no mostró tener relación alguna con la variable dependiente programas conjuntos, y sí una relación mínima con la comunicación interorganizacional. Sin embargo, dicha variable sigue constituyendo un factor relevante en cuanto a la conformación organizacional, ya que provee elementos básicos para

el entendimiento de la misma. Por su parte, la formalización se vincula tanto a la complejidad como a la variable dependiente programas conjuntos, aunque muestra tener un efecto poco considerable en relación con la variable de comunicación interorganizacional. Finalmente, la centralización surgió como la variable clave que integra el modelo presentado anteriormente: por un lado, se distingue claramente de las variables estructurales independientes, y por otro, constituye el factor aglutinante que explica en mayor medida el comportamiento interorganizacional.

B. LA INTERACCION ORGANIZACIONAL EN LAS TRUCHAS Y LA PERSPECTIVA
DEL MEDIO AMBIENTE DE LA BUROCRACIA MEXICANA

Complementando los resultados de la primera sección del presente capítulo, es factible ofrecer interpretaciones adicionales en torno a la situación general del proyecto Las Truchas. El propósito de esta segunda parte del análisis consiste en despegarse del modelo interorganizacional, enfocándolo a la luz de las influencias del medio ambiente. Se trata de un intento por encontrar relaciones entre el nivel interorganizacional estudiado y el medio ambiente inmediato constituido por el conjunto de organizaciones del aparato burocrático mexicano.

Al discutir en la sección anterior el problema de la centralización, se encontró que las decisiones se toman en diferentes niveles de autoridad. Mientras que en el nivel burocrático federal las decisiones muestran un carácter estratégico general, en el nivel local (Las Truchas) éstas corresponden a criterios esencialmente

operativos que responden a las exigencias técnicas de las obras en construcción.

Podemos decir que esta situación general no es sino un reflejo directo de un Estado altamente centralizado, cuyo locus decisorio se encuentra en los escalafones más altos del Ejecutivo Federal; de un Estado en el cual el ápice de la pirámide burocrática está personificado en la figura presidencial.

La revisión de varios textos clásicos sobre el sistema político mexicano da soporte a esta afirmación. En palabras de Scott "...la fuente real y última de las decisiones políticas... reside en la persona en la cual descansa la autoridad política real, el jefe del ejecutivo del país" (Scott: 1959: 272). Para Padgett el Presidente constituye "...el factor central en la política mexicana... el nexo de una red de asociaciones de interés y otro tipo de organizaciones políticas" (Padgett: 1966: 155). Según Kaufman, esta concentración de poder se articula como un liderazgo patrimonial que va hasta la personificación del Estado (Kaufman: 1976: 30). Para Cosío Villegas, el "estilo personal" de cada Presidente constituye un

factor determinante en las decisiones políticas, pues "imprime a su gobierno un sello particular, hasta inconfundible" (Cosío Villegas: 1974: 8).

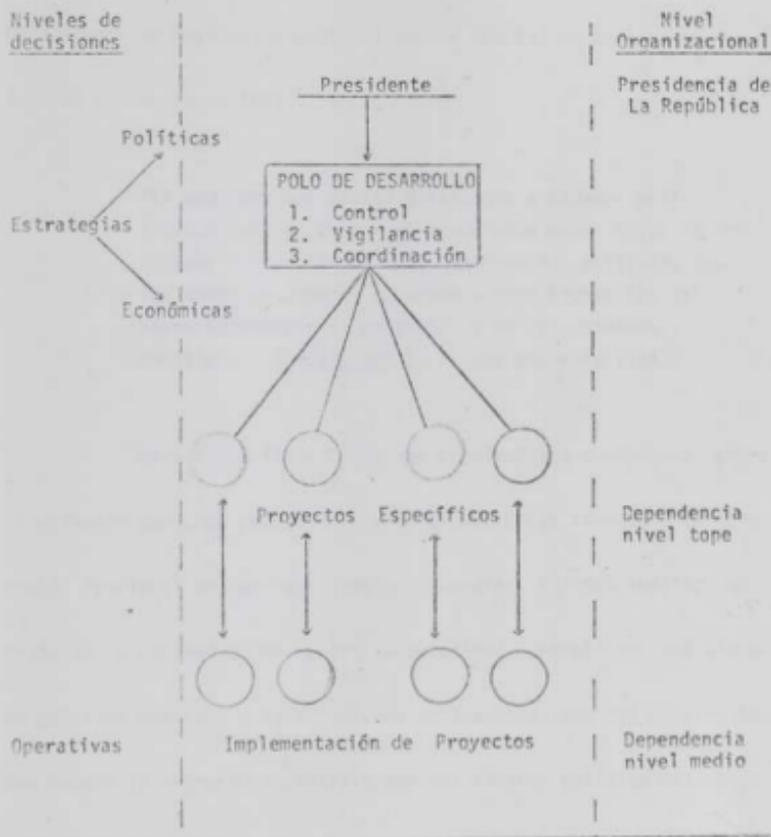
En relación con el proyecto Las Truchas, estas características generales se traducen en que el aparato estatal (burocracia federal), a cargo de la concreción de la política pública, responde directamente a los planes definidos por la Presidencia de la República: determina el comportamiento burocrático. A cada una de las dependencias con tareas y/o proyectos a su cargo, corresponde una responsabilidad casi total para cumplir con sus objetivos, lo que permite cierta independencia (horizontal) en cuanto a sus parámetros de acción interorganizacional. Sin embargo, dado que sus actividades configuran el esfuerzo conjunto a nivel nacional, se ven sometidas a la coordinación, control y vigilancia por parte de la Presidencia de la República.

Esta constelación de fuerzas, que se puede sintetizar dicotómicamente en Presidente versus aparato burocrático, puede conceptualizarse bajo la noción de "autonomía funcional" de Alvin Gouldner,

la cual prevé, por un lado, que la contribución de cada una de las partes constituye un todo y, por otro lado, que cada una de las partes está gobernada autónoma y funcionalmente (Figura 4-2). En el contexto particular de Las Truchas, esta noción puede entenderse más claramente distinguiendo entre la tarea de decidir una política y de llevarla a efecto. Esto significa que la concreción del "plan de desarrollo" se lleva a cabo por dependencias federales funcionalmente autónomas. Las responsabilidades de cumplir con el objetivo principal se distribuyen según los criterios definidos para los subproyectos del polo de desarrollo: planta siderúrgica, puerto marítimo, nueva ciudad, etc. Pero por tratarse de organismos formalmente autónomos, puede pensarse que las decisiones estratégicas se generan en las direcciones centrales de cada organismo. A causa de ello, es posible inferir que las decisiones relevantes para la planeación general del polo de desarrollo (políticas públicas) se toman en función de las necesidades particulares de cada uno de los organismos participantes, y no en función de la totalidad del proyecto. Esto

FIGURA 4 - 2

Presentación Esquemática de los Niveles Analíticos Sobre Decisiones Polfticas y Organizaciones Gubernamentales en el Polo de Desarrollo de Las Truchas



último puede ilustrarse a través de las preocupaciones expresadas por el Vocal Ejecutivo de la Comisión del Rfo Balsas (Dr. José Antonio Nieto), en la Primera Reunión Nacional de Comisiones Ejecutivas y Organismos de Desarrollo Regional que se efectuó en Cuernavaca, Morelos, en noviembre de 1975:

"En una obra que afecta diferentes entidades políticas, conviene evitar el fraccionamiento según el interés particular de cada demarcación política. Son las zonas de comunes recursos y condiciones las que deben determinar el proyecto y no las unidades políticas". (Excelsior: 11 de noviembre de 1975).

Esta situación refleja una problemática fundamental entre el esfuerzo conjunto requerido por el proyecto Las Truchas y la autonomía funcional de las dependencias federales. En otro sentido, se trata de la contradicción entre la autoridad centralizada del sistema político mexicano y la definición de los objetivos del desarrollo. Aun cuando la estructura centralizada del sistema político mexicano, en teoría, puede considerarse como una extraordinaria ventaja en tér-

minos de definir los objetivos del desarrollo, la realidad es que en México nadie ha logrado hasta ahora establecer de manera clara la definición de dichos objetivos (Wionczek: 1975: 63).

Es evidente, entonces, que estas circunstancias contradictorias no han sido favorables para el proyecto Las Truchas con respecto a la creación de un organismo coordinador. Lo paradójico es que un alto grado de centralización refleja la ausencia de elementos mínimos de coordinación y planeación central. Han sido necesarios cinco años, a partir del inicio del proyecto (1971), para que finalmente se creara ese organismo integrador para la zona del Bajo Balsas (Diario Oficial: 6 de octubre de 1976). Aun así, puede pensarse que mientras no se disminuya la autonomía funcional de cada una de las dependencias, las perspectivas para una labor fructífera por parte de la Comisión de Conurbación de la desembocadura del Río Balsas, serán bastante reducidas.

Hasta aquí se ha destacado la importancia de la centralización como la variable crucial para entender el modelo inter-

organizacional. Con la inclusión de parámetros más amplios, aparentemente este resultado tiene su parangón en el nivel de toda la burocracia federal. En otras palabras, los rasgos estructurales correspondientes a la centralización en el nivel "microorganizacional" pueden considerarse como un reflejo de una condición ya dada a nivel "macroorganizacional". Analizemos otra situación en la cual existe una relación estrecha entre ambos niveles.

Vimos en la sección anterior que las propiedades internas de la complejidad, definidas a la manera de Hage y Aiken, no correspondían adecuadamente a la realidad organizacional de Las Truchas. Mostramos entonces que la variable complejidad podía estudiarse desde una perspectiva más bien cualitativa. El ejemplo que proporcionamos se refirió a la forma en que los entrevistados percibían sus actividades y funciones profesionales. Más concretamente, si su desempeño profesional en años anteriores había sido "similar" o "diferente" al que realizan en Las Truchas. Al abordar la relación existente entre esta propiedad dicotómica de la complejidad con la posibilidad de

ocupar una posición jerárquica de nivel medio, se encontró que ambas variables se hallan considerablemente asociadas.

La explicación que se ha dado hasta el momento con respecto a este último hallazgo, se ha ubicado dentro de una perspectiva puramente organizacional. Corresponde ofrecer ahora una interpretación desde la perspectiva general de la burocracia mexicana, caracterizada como un bureaucratic polity.

Desde este nivel de análisis, puede pensarse que si bien es posible que el contenido de las funciones desempeñadas por los ejecutivos en años anteriores sea un factor que determine la ocupación de una posición jerárquica de nivel medio, no debe rechazarse la posibilidad de que otro tipo de influencias sean también determinantes. Sobre todo si se toma en cuenta la forma en que se realiza el reclutamiento profesional en el tipo de burocracia político-administrativa que analizamos. Esto significa que el reclutamiento profesional también dependerá de aspectos personalistas; es decir, de lealtades y de afiliaciones políticas. Es posible que el criterio

de lealtad con un individuo o con algún "clique" o "camarilla" tengan más peso en la determinación para ocupar una posición jerárquica de nivel medio que el contenido de cualquier calificación profesional.

Ahora cabe preguntarse cuál es el contexto general en el que se ven inmersos tanto el nivel "microorganizacional" estudiado como el nivel "macroorganizacional" de la burocracia federal. Es claro que la envergadura de nuestros datos está limitada a un parámetro microorganizacional, razón por la cual solamente es posible ofrecer algunas sugerencias con respecto a los caminos probables de investigación futura.

En la discusión que se ha desarrollado hasta el momento, el aspecto de la "personalización" en las sociedades en transición se ha destacado como un rasgo primordial que caracteriza tanto las estructuras sociales como sus interrelaciones. Como consecuencia de esto último, puede pensarse que dentro de este contexto, caracterizado por una heterogeneidad y un traslapamiento de estructuras burocráticas formalmente definidas, existe un conflicto básico

entre la autoridad que se obtiene a través de la competencia técnica y la autoridad enraizada en las posiciones políticas. La experiencia de los técnicos choca con las prioridades establecidas por un medio ambiente estructural y funcionalmente incongruente. Los miembros de una organización no dirigen aparentemente su conducta en términos de los ideales y metas de aquella, sino más bien a través de consideraciones personalistas. Ven sus lealtades vinculadas directamente a la suerte profesional de sus superiores, con quienes tienen un trato de carácter más bien informal.

Así pues, una sociedad en la cual las organizaciones pueden considerarse como estructuras "personalizadas" (camarillas), refleja una separación relativamente débil entre las instituciones y las normas que las gobiernan, y una tendencia irremediable hacia procesos de centralización. En el caso que nos concierne, ya sea a nivel local de Las Truchas o a nivel de la burocracia federal, la centralización constituye el elemento central que nos permite la comprensión del comportamiento burocrático. Es el "hilo nervioso" que vincula

el nivel "microorganizacional" de Las Truchas con el nivel "macro-
organizacional" del aparato burocrático del Estado mexicano.

CONCLUSIONES

Los hallazgos resultantes del presente trabajo nos permiten elaborar algunas conclusiones que pueden ser útiles para la mejor comprensión del comportamiento interburocrático en México. Estas conclusiones deben entenderse de acuerdo con las limitaciones inherentes a un estudio exploratorio como este. En efecto, no hemos pretendido llevar a cabo una verificación rigurosa de los lineamientos teóricos de los que partimos; solamente hemos intentado explorar algunas proposiciones del modelo planteado por Hage y Aiken, analizándolas en el contexto de la realidad mexicana.

La primera conclusión general que se desprende de nuestra investigación, se refiere a la utilización de un enfoque como el de Hage y Aiken en el estudio de las organizaciones públicas en México. El conjunto de variables propuestas por dichos autores ha sido desarrollado en contextos muy distintos al nuestro, y por lo tanto es obvio que las condiciones particulares del sistema político administra-

tivo mexicano no podrían ser contempladas por dicho enfoque; una de estas condiciones particulares, de gran importancia en nuestro contexto, se ha identificado como el personalismo.

Ahora bien, es conveniente ampliar esta conclusión general formulando algunas diferencias y coincidencias entre el contenido de ciertas variables estructurales propuestas en el modelo de Hage y Aiken, y los resultados de nuestra investigación.

En relación con la variable complejidad, el planteamiento original de que sus propiedades internas se circunscriben a la especialización y al entrenamiento formal de los actores en la organización, se alteró sustancialmente. El análisis mostró que los indicadores correspondientes no miden con precisión las propiedades internas de la variable. Esto nos hace pensar que si se quiere alcanzar un mayor grado de isomorfismo entre los indicadores y el concepto de complejidad, en el estudio de las organizaciones públicas en México, quizá sea necesario tomar en cuenta propiedades específicas del contexto que se analiza, además de las propiedades ya señaladas por

Hage y Aiken. Concretamente, sugerimos la inclusión de parámetros más bien cualitativos, tales como el contenido de las funciones y actividades desempeñadas por los funcionarios públicos durante su carrera profesional. Asimismo, pensamos que es necesario tomar en consideración las diferentes manifestaciones del personalismo, como las afiliaciones políticas a "cliques" o "camarillas".

En cuanto a la variable formalización, la ambigüedad de nuestros indicadores no nos permite concluir con certeza sobre las propiedades internas de la misma. Sin embargo, los hallazgos de la investigación sugieren que el concepto de formalización empleado no fue del todo adecuado para el estudio de las organizaciones seleccionadas. Se puede pensar que la estandarización del trabajo y la observancia de las normas establecidas en dichas organizaciones, tendrán una importancia secundaria en el comportamiento burocrático, por varias razones: las organizaciones se encuentran alejadas de los centros de poder, y los grupos de trabajo constituyen pequeños núcleos de amistad (grupos primarios), cuyas relaciones interpersonales se caracterizan

por la informalidad. Además, no sería aventurado hipotetizar sobre la posible influencia del personalismo en la determinación de las relaciones interburocráticas. Tal vez las relaciones interpersonales en un sistema político administrativo como el nuestro, crean compromisos tácitos que, si bien no constituyen una normatividad expresa, equivalen a verdaderas pautas de conducta que determinan en gran medida el comportamiento interorganizacional.

La centralización, al igual que en el modelo de Hage y Aiken, resultó ser la variable más importante en el modelo interorganizacional, pues además de revelar relaciones espurias, se mostró como el factor que define en mayor medida la interacción organizacional en Las Truchas. Encontramos que esta variable constituye el elemento central que vincula el nivel interorganizacional estudiado con el nivel "macroorganizacional" de la burocracia federal, pues parece evidente que la centralización permea toda la pirámide del sistema político mexicano. Consideramos entonces que cualquier investigación orientada a organizaciones públicas en nuestro país, deberá utilizar

la centralización como la variable fundamental para el análisis.

De lo anterior podemos concluir que es evidente que la aplicación de un enfoque exclusivamente estructural en el estudio del comportamiento interburocrático en México, tiene limitaciones en cuanto a su utilidad para comprender la realidad organizacional. Existe, pues, la necesidad de emplear elementos teóricos que, por una parte, complementen el enfoque estructural y, por otra, incorporen a sus definiciones las características particulares de los contextos que se estudian. En este sentido, pensamos que dadas las modalidades del personalismo, quizá sea conveniente complementar el enfoque estructural con algunas aportaciones de la escuela de relaciones humanas, en el estudio de las relaciones interburocráticas en México.

La segunda conclusión general está referida a las implicaciones prácticas de los hallazgos de nuestra investigación. No cabe duda que el esfuerzo requerido para la concreción del proyecto Las Truchas exige medidas no convencionales que permitan comprender

Los problemas de la interacción organizacional y las contingencias de su resolución. En la medida en que son los técnicos en el sitio quienes tienen, a través de su práctica cotidiana, una visión más precisa de las necesidades reales del proyecto, y estando ellos conscientes de su participación en un esfuerzo conjunto para llevar a cabo el proyecto más grande de la historia reciente de México, se percibe la necesidad de romper con las viejas estructuras de la jerarquía organizacional, canalizando una mayor responsabilidad en la toma de decisiones hacia los niveles jerárquicos inferiores. En el nivel nacional, esto se traduce en una disminución de la autonomía funcional de los organismos participantes y en la necesidad de no perder de vista la importancia del proyecto Las Truchas como parte integral del desarrollo del país.

APENDICE

- A. Las Organizaciones de Las Truchas:
Funciones y Objetivos
- B. La Cédula de Entrevista
- C. Calificaciones obtenidas para cada
Organización en cada una de las
variables

A. LAS ORGANIZACIONES DE LAS TRUCHAS: FUNCIONES Y OBJETIVOS

La descripción que, aquí se hace de las funciones y objetivos está circunscrita a las organizaciones incluidas en este estudio y que operan en Lázaro Cárdenas.

Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A. (SICARTSA).

La sección de esta empresa paraestatal donde se efectuaron las entrevistas se denomina Gerencia de Construcción. Las funciones de esta gerencia durante el período del trabajo de campo se reducían a la supervisión de la construcción; concretamente, de la construcción de la planta siderúrgica, de las obras de minas, de campamentos obreros, de campamentos para el personal calificado, así como de algunos caminos de acceso a la planta y a la zona de minas.

Fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas.

Este organismo tiene a su cargo el diseño y la construcción de la nueva Ciudad Lázaro Cárdenas. Esto incluye la edificación de viviendas, lotificación de terrenos, urbanización, etc.

Entre otras funciones se cuentan la promoción de actividades diversas orientadas al servicio social: introducción de un "mercado sobre ruedas" con el propósito de abatir los costos de productos alimenticios, creación de una fábrica de teja y tubos de albañal que diera empleo a la gente de la región, promoción de un vivero para abastecer de árboles a la nueva ciudad, etc.

Comisión del Río Balsas: Gerencia General de la Desembocadura del Río Balsas.

Las funciones de esta organización no están limitadas solamente al municipio de Lázaro Cárdenas, sino que se extienden alrededor de los perímetros de los estados de Michoacán y Guerrero. Esta organización asume la dirección y el control de las actividades relacionadas con la cuenca (desembocadura) del Balsas. Su labor incluye diversas actividades: a) construcción de obras para el distrito de riego; b) operación de los canales de riego terminados hasta el momento; y c) construcción de escuelas, caminos de penetración, campos deportivos, líneas de agua potable, obras necesarias en

la cuenca del río, alineación de poblados, fomento del desarrollo agropecuario, etc.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El Instituto Mexicano del Seguro Social, al igual que en todo el país, tiene encomendada la tarea de proporcionar servicios médicos a los derechohabientes de la región que nos ocupa. En Ciudad Lázaro Cárdenas se ofrecen principalmente los servicios médicos de consulta externa y medicina preventiva. Debido a su reciente creación, el Instituto no está en posibilidades de proporcionar servicios de cirugía. Esta situación es considerada como temporal, ya que está en construcción una clínica mayor con capacidad para dar servicio a 25,000 pacientes y que contiene todas las instalaciones para efectuar trabajos de cirugía.

Programa de Acción Comunitaria (PAC).

Como parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, se creó en 1974, por decreto presidencial, el Programa de Acción Comuni

taría. Las funciones de esta organización estaban orientadas a la solución de diversos problemas sociales: enfermedades venéreas, ausencia de servicios médicos para trabajadores no afiliados a las instituciones de seguridad social, etc. Además de orientarse a la solución de estos problemas, el PAC se dedicó a desarrollar centros de capacitación fabril para los habitantes de la región, e inició la organización de actividades deportivas y sociales entre los habitantes del municipio.

Secretaría de la Marina Nacional (SMN).

Se detectaron dos funciones principales que realiza esta institución: construcción y servicios administrativos. Los primeros están orientados a la construcción de la zona portuaria tanto como al dragado del puerto marítimo Lázaro Cárdenas. Las segundas se refieren a la administración y vigilancia portuaria.

Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).

La función principal de esta institución es la salud pú-

blica. Tal actividad se ha desarrollado en el municipio de Lázaro Cárdenas a través de campañas de vacunación y prestación de servicios médicos. Estos últimos se atienden en los diferentes centros de salud que la Secretaría tiene instalados en las poblaciones de Lázaro Cárdenas, Playa Azul, La Mira y Guacamayas.

Secretaría de Educación Pública (SEP).

Esta institución desempeña su actividad educativa en la región de Las Truchas a través de nueve escuelas primarias y una escuela técnica a nivel de secundaria.

Secretaría de Obras Públicas (SOP).

Eran dos las actividades principales que desempeñaba esta institución en el momento de realizar el trabajo de campo para la presente investigación: a) el trazado de la carretera Playa Azul-Coahuilana-Manzanillo, y b) la remoción de tierras y el trazado de la línea de ferrocarril Coróndiro-Puerto Marítimo Lázaro Cárdenas.

Presidencia Municipal.

Las actividades de este organismos pueden resumirse en dos funciones genéricas: a) administración legal del municipio de Lázaro Cárdenas, y b) vigilancia del mismo.

B. LA CEDULA DE ENTREVISTA.

I.- INFORMACION GENERAL.

1. Nombre completo del entrevistado _____

2. Nombre completo del Organismo al que pertenece _____

3. Nombre completo de la Subdivisión en Truchas _____

4. Nombre completo de la Oficina, Departamento, Gerencia, etc.
a cargo del informante _____

ESQUEMA DEL ORGANIGRAMA

5. ¿Cuáles son las actividades encomendadas a esta oficina?
(Trátase de obtener una descripción detallada de las funciones que desempeñan en esta oficina. Pregúntese sobre casos concretos. A continuación se enumeran diversas actividades que deben ser revisadas por el entrevistador). Técnicas, Sociales, Construcción, Financieras, Médicas, Información, Administración, Supervisión, otras.

II.- TAMARO Y COMPLEJIDAD.

6. ¿Con cuánto personal cuenta Ud. para desempeñar estas ac-

tividades? _____

7. ¿En cuántos Departamentos esta dividida esta oficina (Gerencia, Departamento, etc.)? _____

8. ¿Cuáles son esos Departamentos? _____

9. ¿Cuál es la preparación profesional del personal que compone esta oficina?

(Pregúntese cuántos miembros de cada profesión y anótese a continuación).

Ingenieros, Arquitectos, Abogados, Sociólogos, Antropólogos, Agrónomos, Administradores, otros.

9a. ¿Cuál es su Profesión? _____

10. ¿Cuántos empleados de confianza tiene Ud. en esta oficina?

11. ¿Pertenece Ud. a alguna Organización profesional relacionada con su especialidad? SI _____ NO _____

12. ¿Asiste Ud. a las reuniones periódicas de esta Organización?
Siempre _____ Regularmente _____ De vez en cuando _____ Nunca _____.

13. ¿Ha tenido Ud. algún puesto en estas Organizaciones?
SI _____ NO _____

14. ¿Ha presentado Ud. algún trabajo en Congresos, Mesas Redon-
das o cualquier otra actividad similar? SI _____ NO _____
(Si hay más de una actividad, especifíquela).

15. ¿Es ésta su primera experiencia en un proyecto como el que
se realiza en este lugar? _____
(El proyecto al que se refiere la pregunta es el complejo
Industrial de las Truchas. Pregúntese en qué consiste es-
ta nueva experiencia a través de ejemplos concretos).
16. ¿Qué otras experiencias similares ha tenido?
¿La Chontalpa? _____
¿El Fuerte? _____
¿El Papaloapan? _____
Otras _____
17. ¿Cómo se comparan estas experiencias con el caso de Las
Truchas? _____
(Se trata de obtener ejemplos que hagan resaltar las seme-
janzas y diferencias con las Truchas).
18. ¿Cuánto tiempo tiene Ud. en este puesto? Días _____
Semanas _____ Meses _____ Años _____.
19. ¿En dónde ha trabajado anteriormente?. Nombre del Organismo y Puesto ocupado _____

III. CENTRALIZACION.

(Estas preguntas, 20 - 23, deben ser mostradas al entrevistado para ser contestadas).

20. ¿Con qué frecuencia participa Ud. en la decisión para emplear personal nuevo? Nunca _____ Rara vez _____
Alguna vez _____ Bastante seguido _____
Siempre _____.
21. ¿Con qué frecuencia participa Ud. en la decisión para promover personal? Nunca _____ Rara vez _____
Alguna vez _____ Bastante seguido _____ Siempre _____.
22. ¿Con qué frecuencia participa Ud. en la decisión para adopción de nuevos Programas? Nunca _____ Rara vez _____
Alguna vez _____ Bastante seguido _____ Siempre _____.
23. ¿Con qué frecuencia participa Ud. en la decisión para la adopción de nuevas Políticas? Nunca _____ Rara vez _____
Alguna vez _____ Bastante seguido _____
Siempre _____.

IV. FORMALIZACION.

(Estas preguntas, 24 - 26, deben ser mostradas al entrevistado

para ser contestadas).

24. Yo siento que puedo hacer las cosas a mi manera: Definitivamente cierto _____ Más cierto que falso _____
Más falso que cierto _____ Definitivamente falso _____.

25. A los empleados se les vigila constantemente sobre la violación de las reglas (La hora de llegada y salida, acceso al material de oficina, etc.): Definitivamente falso _____
Más falso que cierto _____ Más cierto que falso _____ Definitivamente cierto _____.

26. En general, la gente aquí se siente como si constantemente se le vigilara para ver que obedezcan las reglas.
(Se trata de obtener la visión general que el entrevistado tiene de la Organización):
Definitivamente falso _____ Más falso que cierto _____
Más cierto que falso _____ Definitivamente cierto _____.

V. INTERACCIÓN.

27. Para desempeñar sus actividades profesionales ¿Tiene Ud. oportunidad de establecer algún tipo de relación con alguna persona en los siguientes Organismos?:

<u>No.</u>	<u>Organismo</u>	<u>Persona Contactada</u>	<u>Oficina</u>
1.	SICARTSA	_____	_____
2.	Fideicomiso L. C.	_____	_____
3.	Marina Nacional	_____	_____
4.	Salubridad y Asistencia	_____	_____
5.	Instituto Mexicano S. S.	_____	_____
6.	Comisión del Rfo Balsas	_____	_____
7.	Presidencia Municipal	_____	_____
8.	Secretaría de Educación Pública	_____	_____
9.	Secretaría de Obras Públicas	_____	_____
10.	Programa de Acción Comunitaria	_____	_____

28. ¿Podemos conocer el nombre de la persona y su puesto?

29. ¿Cuál es el objetivo que se persigue con estas relaciones?

(Esta pregunta debe elaborarse para ser contestada con toda libertad).

30. ¿En qué consiste esta relación?

(Ejemplifique con casos concretos y revise la lista que se

proporciona).

- 1.- No hay relación _____
- 2.- Reuniones de Directores, Gerentes o Subgerentes, o intercambio de información _____
- 3.- Elaboración de planes para colaboración conjunta _____

(Insistir que sean planes concretos).
- 4.- Presupuesto y/o personal destinado a colaboración _____

- 5.- Existe trabajo conjunto que actualmente se realiza _____

31. ¿Cómo se iniciaron los contactos con los Organismos que Ud. menciona?

(Trátase de obtener a través de ejemplos los mecanismos empleados para establecer los contactos). Según pregunta No. 27.

Organismo a Organismo _____ Persona a persona (amigos) _____
Por orden superior _____.

32.- ¿Con qué frecuencia tiene Ud. relación con las personas de estos Organismos?

(Consúltese la respuesta en pregunta No. 27).

Ninguna _____ De vez en cuando _____ Frecuente
mente _____ Constantemente _____.

33. Para desempeñar su labor piensa Ud.: ¿Que sería oportuno relacionarse con los siguientes Organismos?

(Menciónese al entrevistado solamente los Organismos con los que NO TIENE contacto según pregunta No. 27)

SI _____ NO _____ POR QUE? _____

34. ¿En su opinión, cuáles son los obstáculos a las relaciones con esos Organismos?

(El entrevistador debe cubrir la lista y procurar preguntar sobre "cosas" concretas que se hayan obtenido durante entrevistas previas).

No se tienen los contactos necesarios _____

Existen diferencias entre los Organismos respecto a cómo hacer las cosas _____

Existen diferencias entre los altos Jefes de los Organismos respecto a cómo hacer las cosas _____

Existen conflictos entre los altos Jefes de los Organismos _____

No se tiene autorización Superior _____

No está prescrito por las disposiciones del Departamento establecer relaciones con otros Organismos _____

No hay tiempo disponible _____

Los trámites de comunicación con otros Organismos son muy complicados _____

C. CALIFICACIONES OBTENIDAS PARA CADA ORGANIZACION
EN CADA UNA DE LAS VARIABLES

ORGANIZACION	VARIABLES INDEPENDIENTES		VARIABLES DEPENDIENTES	
	COMPLEJIDAD	FORMALIZACION	CENTRALIZACION	COMUNICACION INTER ORGANIZACIONAL
1. SICARTSA	3.33	8.33	2.0	1.79
2. Fideicomiso Cd. La. Ca.	6.5	6.7	3.5	1.61
3. Comisión del Río Balsas	2.0	7.2	4.8	1.44
4. I.M.S.S.	6.0	8.0	6.8	1.56
5. S. S. A.	3.4	6.4	5.8	1.47
6. S. E. P.	11.8	6.8	6.8	1.31
7. S. O. P.	5.0	8.0	13.0	1.38
8. S. M. N.	6.0	6.5	6.0	2.1
9. Presidencia Municipal	1.0	8.66	3.33	1.61
10. P. A. C.	14.0	4.0	6.0	1.67

BIBLIOGRAFIA

AI, CAMP, RODERIC, "The Middle-Level Technocrat in Mexico",
JOURNAL OF DEVELOPING AREAS, Vol. 6, NO. 4, Julio
1972: 571-581.

"El Sistema Mexicano y las Decisiones sobre el Personal
Político", FORO INTERNACIONAL, Vol. XVII,
Julio-Septiembre 1976.

ALDRICH, BRIAN, "Relations Between Organizations: A Critical Review
of the Literature", (Trabajo sin Publicar), University
of Minnesota, 1970, Citado en Hall: 1973.

BABBIE, EARL R., Survey Research Methods. Belmont, California,
Wadsworth Publishing Company, Inc., 1973.

BARKIN, DAVID y KING, TIMOTHY, Desarrollo Económico Regional
(enfoque por cuencas hidrológicas de México). Mexico,
Siglo Veintiuno, 1970.

BARKIN, D., Los Beneficiarios del Desarrollo Regional. México,
- Sep-Setentas, 1975.

BERNARD, CHESTER, The Functions of the Executive. Cambridge,
Massachusetts, Harvard University Press, 1938.

BLALOCK, HUBERT M. Jr. Social Statistics. New York, McGraw-
Hill Book Company, 1972.

- BLAU, PETER y SCOTT, RICHARD, Formal Organizations: A Comparative Approach. San Francisco, Chandler Publishing Company, Inc., 1962.
- BLAU, PETER y SCHOENHERR, RICHARD, The Structure of Organizations. New York, Basic Books, Inc. Publishers, 1971.
- BLAU, PETER, Exchange and Power in Social Life. New York, John Wiley & Sons, Inc., 1967.
- BRANDENBURG, FRANK, The Making of Modern Mexico. Englewood Cliff, N.J., Prentice-Hall, Inc., 1964.
- BRINKERHOFF, M. y KUNZ, P. (eds), Complex Organizations and Their Environments. Iowa, Brown Company Publishers, 1972.
- BROWNING, H., DALAN, J. y JELIN, E., Men in A Developing Society. Geographic and Social Mobility in Monterrey, Mexico. Austin, Texas, The University of Texas Press, 1973.
- BURTON, CLARK, "Inter-organizational Patterns in Education ", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, 1965: 224-237.
- CAPLOW, THEODORE, Principles of Organizations. New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1964.
- CARDOSO, FERNANDO y FALLETTO, ENZO, Dependencia y Desarrollo en America Latina. México, Siglo Veintiuno, 1972.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. México, Centro de Investigaciones Agrarias, Tomo I, 1970.

- CLINE, HOWARD, The United States and Mexico. New York, Atheneum, 1971.
- COSER, LEWIS y ROSENBERG, BERNARD, Sociological Theory: A Book of Readings. New York, The Macmillan Company, 1969. (Tercera Edición).
- COSIO, VILLEGAS DANIEL, El Sistema Político Mexicano. Las Posibilidades de Cambio. México, Joaquín Mortiz, 1973.
- El Estilo Personal de Gobernar. México, Joaquín Mortiz, 1974.
- CROZIER, MICHEL, El Fenómeno Burocrático. Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- DEMERATH, H. J. y PETERSON, RICHARD, System, Change and Conflict. A Reader on Contemporary Sociological Theory and the Debate Over Functionalism. New York, The Free Press, 1967.
- DUVERGER, MAURICE, "The Influence of Political Forces", en KRIESBERG: 1971: 7-17.
- DIAMANT, ALFRED, "Bureaucracy in Developmental Movement Regimes", en RIGGS; 1970: 486-537.
- EMERY, E. y TRIST, E.L., "The Causal Texture of Organizational Environment", en BRINKERHOFF y KUNZ: 1972.
- ETZIONI, AMITAI, Modern Organizations. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall Inc., 1964.

- EVAN, WILLIAMS, "The Organizational-Set: Toward a Theory of Organizational Environment", en BRINKERHOFF y KUNZ: 1972: 326-340.
- EVERETT y HAGEN, (eds), Planning Economic Development. Illinois, Richard D. Irwin Inc., 1963.
- FERNANDEZ, MORENO, H., "Origen y Desarrollo del Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas", COMERCIO EXTERIOR, NO. 10 Octubre 1975.
- FREUND, JULIEN, Sociología de Max Weber. Barcelona, Península, 1968, (Segunda Edición).
- GERTH, H. y MILLS, WRIGHT, From Max Weber: Essays in Sociology. New York, Oxford University Press, 1971.
- GOULDNER, ALVIN, "Reciprocity and Autonomy in Functional Theory", en DEMERATH y PETERSON: 1967: 141-170.
- GRAHAM, LAWRENCE y THURBER, CLARENCE, (eds), Development Administration in Latin America. Durham, North Carolina, Duke University Press, 1973.
- HAGE, JERALD y AIKEN, MICHAEL, "Relationship of Centralization to Other Structural Properties", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, NO. 12, 1967: 72-92.
- "Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure", en BRINKERHOFF y KUNZ: 1972: 367-394.
- Social Change in Complex Organizations. New York, Random House, 1970.

- HAGE, JERALD y DEWAR, R., "Elite Values Versus Structure in Predicting Innovation", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Vol. XVIII, Septiembre 1973.
- HAGE, JERALD, "An Axiomatic Theory of Organizations", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Vol. X, No. 13, 1965.
- HALL, RICHARD, Organizaciones: Estructura y Proceso. Madrid, Prentice Hall, Inc., 1973.
- HANSEN, ROGER, La Política del Desarrollo Mexicano. México, Siglo Veintiuno, 1973 (2^a Edición).
- HOMANS, GASPAR, The Human Group. New York, Harcourt, Brace and World Company, 1950.
- Social Behavior: Its Elementary Forms. New York, Harcourt, Brace and World Company, 1961.
- JOHNSON, KENNETH F., Mexican Democracy: A Critical View. Boston, Allyn and Bacon, Inc., 1972.
- KATZ, DANIEL y KAHN, ROBERT, The Social Psychology of Organizations. New York, John Wiley and Sons Inc., 1966.
- KATZ, FRED, Contemporary Sociological Theory. New York; -Random House, 1971.
- KRIESBERG, MARTIN, (ed), Public Administration in Developing Countries. Washington D.C., The Brookings Institution, 1971.

- LAPALOMBARA, JOSEPH, (ed), Bureaucracy and Political Development. Princeton, Princeton University Press, 1963.
- LAWRENCE, PAUL y LORSCH, JAY, Organizations and Environment. Boston, Graduate School of Business Administration, Harvard University Press, 1967.
- LEVINE, SOL y WHITE, PAUL, "The Community of Health Organizations", en FREEMAN, HOWARD, LEVINE y REEDER, Handbook of Medical Sociology. Englewood Cliff N.J., Prentice-Hall, 1963: 321-347.
- "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, No.5, 1961: 583-601.
- LITWAK, E. y HYLTON, L., "Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, No.6, 1962: 395-420.
- MARINI, RUY MAURO, Dialéctica de la Dependencia. México, ERA, 1973.
- McEWEN, WILLIAM y THOMPSON, JAMES D., "Organizational Goals and Environment: Goal Setting as an Interaction Process", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Vol. XXIII, No.1, 1958.
- MEYER, MARSHALL, "Two Authority Structures of Bureaucratic Organization", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Vol.XIII, No. 12, Septiembre 1968.
- MOSK, SANDFORD, The Industrial Revolution in Mexico. Berkely, California, The University of California Press, 1960.

- MOUZELIS, NICOS, Organisation and Bureaucracy. Chicago, Aldine Publishing Company, 1969.
- MUÑOZ, HUMBERTO, ORLANDINA DE OLIVEIRA y STERN, CLAUDIO, "Migración y Marginalidad Ocupacional en la Ciudad de México". El Perfil de México en 1980. México, Siglo Veintiuno, 1972: 325-358.
- NIMROD, RAPHAELI, (ed), Readings in Comparative Public Administration. Boston, Allyn & Bacon, 1967.
- ORIBE, ALBA ADOLFO, "SICARTSA: Participación de los Industriales Mexicanos en la Construcción de su Planta". 22 de Noviembre de 1974.
- PADGETT, VINCENT, The Mexican Political System. Boston, Houghton-Mifflin Company, 1966.
- PARSONS, TALCOTT, Structure and Process in Modern Society. New York, The Free Press, 1969.
- The Social System, New York, The Free Press, 1964.
- PAULSON, STEVEN, "Causal Analysis of Interorganizational Relations: An Axiomatic Theory Revised", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Septiembre 1974: 316-337.
- PERROW, CHARLES, Complex Organizations. A Critical Essay. Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Company, 1972.
- PUGH, D.S., et. al., "Dimensions of Organization Structure", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Vol. XIII, 1968.
- "The Context of Organizations Structures", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Vol. XIV, 1969.

"An Empirical Taxonomy of Structures of Work Organizations",
ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Vol. XIV, 1969.

RIGGS, FRED, Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, Houghton-Mifflin Company, 1964.

Frontiers of Development Administration. (ed), Durham, North Carolina, Duke University Press, 1970.

"The Sala-Model: An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration", en NIMROD, R.:1967.

"Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View", en LAPALOMBARA: 1963.

SCOTT, ROBERT, Mexican Government in Transition. Urbana, University of Illinois Press, 1964 (Edición Revisada).

SELZNICK, PHILLIP, TVA and the Grass Roots. Berkely, University of California Press, 1949.

SHAFFER, ROBERT, Mexico: Mutual Adjustment Planning. Syracuse, Syracuse University Press, 1966.

SIMON, HERBERT, "On The Concept of Organizational Goal",
ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Vol. IX,
Junio 1964.

SMITH, PETER, "La Movilidad Política en el México Contemporáneo",
FORO INTERNACIONAL, Vol. XV, Enero-Marzo 1975, No.3.

STAVENHAGEN, RODOLFO, Sociología y Subdesarrollo, México, Nuestro Tiempo, 1972.

"Reflexiones sobre el Proceso Político",
NUEVA POLITICA, Vol. I, No. 2, 1976.

STERN, CLAUDIO, Las Regiones de México y sus Niveles de Desarrollo.
México, El Colegio de México, 1973.

SUAREZ, CONTRERAS, E. , "Migración Interna y Oportunidades de Empleo
en la Ciudad de México". El Perfil de México en 1980.
México, Siglo Veintiuno, 1972: 359-418.

TANNENBAUM, FRANK, "The Influence of Social Conditions", en
KRIESBERG: 1971: 33-42.

TERREBERRY, SHIRLEY, "The Evolution of Organizational Environments",
en KATZ: 1971: 231-247.

THOMPSON, JAMES, Organizations in Action. New York, McGraw-Hill
Book Company, 1967.

TIMASHEFF, NICHOLAS, Sociological Theory. Its Nature and Growth.
New York, Random House, 1967 (Tercera Edición).

TUOHY, WILLIAM, "Centralism and Political Elite Behavior in Mexico",
en GRAHAM y THURBER: 1973.

WEBER, MAX, Economía y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica,
1969.

WIONCZEK, MIGUEL, "Incomplete Formal Planning: Mexico", en
EVERETT y HAGEN: 1963.

"Antecedentes e Instrumentos de la Planeación de México",
en ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA, Bases para la Planeación
Económica y Social de México. México, Siglo
Veintiuno, 1975.

HOLFF, KURT, The Sociology of Georg Simmel. New York, The Free Press, 1964.

ZAPATA, FRANCISCO?, Las Truchas: Acero y Sociedad en México. México, El Colegio de México, 1977.

