



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO  
FACULTAD DE PSICOLOGIA  
MAESTRIA EN ESTUDIOS  
MULTIDISCIPLINARIOS SOBRE EL TRABAJO**

**“La modernización aduanera, ajustes y cambio  
organizacional”**

**TESIS**

**Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestra en  
Estudios Multidisciplinarios Sobre el Trabajo**



**Presenta:**

**ELBA ROSARIO MARTINEZ ROMERO**

**Dirigida por:**

**Dra. Alejandra Elizabeth Urbiola Solís**

**Querétaro, Qro. Mayo 2015.**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO  
 FACULTAD DE PSICOLOGIA  
 Maestría en Estudios Multidisciplinarios Sobre el Trabajo

**"La modernización aduanera, ajustes y cambio organizacional"**

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestra en Estudios Multidisciplinarios Sobre el Trabajo

**Presenta:**

Elba Rosario Martínez Romero

**Dirigido por:**

Dra. Alejandra Elizabeth Urbiola Solís

**SINODALES**

Dra. Alejandra Elizabeth Urbiola Solís

Presidente

Firma

Dr. Rolando Javier Salinas García

Secretario

Firma

Dr. Edgar Belmont Cortés

Vocal

Firma

Dr. Marco Antonio Carrillo Pacheco

Suplente

Firma

Dr. Gaspar Real Cabello

Suplente

Firma

MH. Jaime Eleazar Rivas Medina  
 Director de la Facultad

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña  
 Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
 Querétaro, Qro.  
 Mayo 2015  
 México

## Resumen

Los ajustes que se llevan a cabo dentro del proceso de modernización configuran nuevos espacios de comprensión, procesos de comunicación, acción y poder. La aduana interna comienza a vertebrar cambios bajo las nuevas disposiciones organizacionales, generando discursos que le permiten integrar los procesos de continuidad y ruptura ante los trabajadores que viven una nueva situación laboral, otorgándole sentido a sus prácticas y proyecciones. El trabajo se encuentra determinado por la eficacia y eficiencia que parece ser reemplazada por una nueva tecnología que se justifica y se asume ante el discurso de innovar en la prestación del servicio.

El presente trabajo surge del análisis de una aduana interna, se integra bajo el método cualitativo a partir de la observación, entrevistas y discursos de diferentes actores involucrados en el tema aduanero. Los resultados obtenidos muestran problemas en las formas de comunicación, un cambio organizacional en proceso de institucionalización y los ajustes entre lo discursivo y la organización del trabajo.

***(Palabras Clave: modernización, eficacia, eficiencia, aduana interna.)***



## SUMMARY

The settings are carried out within the modernization process set new areas of understanding, communication processes, action and power. The internal customs begins to structure changes under the new organizational arrangements, generating discourses that allow you to integrate the processes of continuity and discontinuity at workers living a new work situation, giving meaning to their practices and projections. The work is determined by the effectiveness and efficiency appears to be replaced by a new technology that is justified and is taken before the speech to innovate in service delivery.

This work emerges from the analysis of internal customs, integrated under the qualitative method based on observation, interviews and speeches of different actors involved in the customs issue. The results show problems in the forms of communication, organizational change in the process of institutionalization and adjustments between the discursive and the organization of work.

**(Keywords:** *modernization, effectiveness, efficiency, internal customs***).**



## **Agradecimientos**

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que mediante el Programa Nacional de Posgrados de Calidad me brindó la oportunidad de darle continuidad a mis estudios, a la Universidad Autónoma de Querétaro y especialmente a la Maestría Multidisciplinaria de Estudios Sobre el Trabajo por confiar en mí y regalarme una nueva perspectiva sobre el trabajo, numerosos conocimientos e inspiración para seguirme formando en la investigación.

A Alejandra Urbiola directora de tesis, asesora, profesora, confidente y amiga todo mi agradecimiento porque su correcta guía se ve reflejada en este trabajo y su intervención fue fundamental para poderlo concluir. Gracias Ale por permitir que nuestro trabajo trascendiera de lo académico y regalarme tanta luz.

Al Dr. Marco Carrillo por el voto de confianza depositado en mí, (aún recuerdo el día que llegue a buscarlo con todos mis documentos) por sus enseñanzas teóricas y de vida, gracias por su humanidad, apoyo en los momentos más difíciles y compañía en los más gratos.

Muchas gracias Javier, Edgar, Dr. Gaspar, Prof. Eduardo por su apoyo dentro y fuera de clases, por las excelentes enseñanzas otorgadas en aula y buenos momentos fuera de ella. Ha sido un honor ser su alumna.

A mis compañeros y amigos Andrea, Daniel, Idalia y Gera... gracias!!! Tengo muchas cosas que decir a cada uno pero al fin los cinco sabemos que son detalles! los quiero y llevo en mi corazón.

A mis hermanas Ivonne, Haydee, Claudia por que las tres han sabido sobresalir en el ámbito en el que se desenvuelven, heredándome un compromiso por lograr más y hacerlo bien, gracias por su ejemplo, dedicación y cariño.

De igual modo toda mi admiración y gratitud para mis papas por motivarme, cuidarme y ser inspiración en cada paso, gracias por todas sus enseñanzas, por todo su esfuerzo por hacer de mí una mujer de bien. Espero un día lograr transmitir a mis hijos esas ganas de salir adelante que ustedes sembraron en mí y me han acompañado a lo largo de mi vida y que hoy hacen que pueda alcanzar una meta más. Los amo con todo mi corazón.

Y finalmente a ti mi Luis, gracias por tanto amor y paciencia, sigamos caminando y construyendo esta fantástica vida juntos.

## Dedicatoria

*Para Luis y nuestra hija Sofía con todo mi amor.*

## ÍNDICE

1. Resumen.....	3
2. Propuesta de trabajo .....	12
3. Antecedentes .....	14
4. Planteamiento del problema.....	17
5. Justificación.....	22
6. Objetivo Central.....	24
7. Marco Teórico .....	25
7.1 El neoinstitucionalismo y sus aportes en el análisis de la modernización....	25
7.2 Tres enfoques del análisis institucional: incorporación de una perspectiva .	26
7.2.1 El nuevo institucionalismo económico .....	27
7.2.2 El nuevo institucionalismo organizacional.....	28
7.2.3 El institucionalismo histórico .....	29
7.3 ¿El sujeto como actor racional o normativo? .....	30
7.4 Institucionalización .....	31
7.5 Ajustes institucionales: los efectos no esperados en el cambio organizacional .....	36
7.6 Cambio organizacional.....	37
7.6.1 La dimensión del poder en el estudio del cambio organizacional .....	38
7.6.2 El impulso de la Nueva Gerencia Pública para el cambio.....	40
7.6.3 Postura neoinstitucionalistas frente al estudio del cambio.....	41
7.6.4 Facticidad objetiva y significado subjetivo .....	47
7.7 Los espacios de la Aduana de México y sus cambios en el servicio público	50
7.8.1 El discurso .....	52

7.8.2 Las Prácticas .....	53
7.8.3 Los resultados .....	56
7.8.4 Los efectos .....	56
8. Metodología .....	58
8.1 El paradigma cualitativo de investigación .....	59
8.2 El diseño de la investigación: El estudio de caso.....	62
8.3 Pregunta de Investigación.....	66
8.3.1 Preguntas Complementarias: .....	67
8.4 Dimensiones de investigación.....	67
8.5 Hipótesis .....	72
8.5.1 Hipótesis de trabajo: .....	72
8.6 Variables Independientes y Variables Dependientes .....	73
8.7 Universo y Muestra .....	76
8.7.1 Volumen de operaciones y diagnóstico.....	78
8.8 Delimitación del estudio .....	84
8.8.1 Entorno: .....	84
8.8.2 Unidades de Observación:.....	85
8.8.3 Actores:.....	85
8.8.4 Documentos:.....	85
8.9 Técnicas de investigación .....	86
8.9.1 Observación.....	87
8.9.2 Entrevistas semiestructuradas.....	88
9. Indicadores y herramientas metodológicas .....	89
9.1 Trabajo de Campo .....	91
10. Contexto de Desfase o descripción de la organización.....	93

10.1 Concepto de aduana.....	94
10.2 Ubicación, clasificación y funciones de las aduanas.....	95
10.3 Evolución histórica de la aduana .....	97
11. Resultados. Modernización y cambio organizacional en la aduana interna ....	99
11.1 Estructura de la organización.....	99
11.2 Organización del trabajo .....	105
11.3 Canales de Comunicación .....	115
11.3.1 <i>Tipos de comunicación</i> .....	115
11.3.2 <i>Medios de comunicación</i> .....	116
11.3.3 <i>Discurso Persuasivo</i> .....	117
12. Conclusiones.....	126
Anexo 1. Herramientas metodológicas .....	130
1.1 Formato de observación .....	130
1.2 Guía de entrevista contexto de desfase.....	131
1.3 Guía de entrevista contexto de modernización .....	134
1.4 Guía de entrevista sobre el uso de la VUCEM.....	137
Bibliografía .....	140

## INDICE DE TABLAS

TABLA 1. EL VIEJO Y EL NUEVO INSTITUCIONALISMO .....	34
TABLA 2. ANÁLISIS DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	51
TABLA 3. INVESTIGACIÓN CUALITATIVA.....	61
TABLA 4. HIPÓTESIS COMPLEMENTARIA A) .....	75
TABLA 5. IMAGEN DE LAS ADUANAS .....	81
TABLA 6. ASPECTOS DE SERVICIO 2013.....	82
TABLA 7. VOLUMEN DE OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO 2012.....	83
TABLA 8. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS POR PARTE DE LAS ADUANAS, AÑO 2006.....	97
TABLA 9. PROYECTO DE MODERNIZACIÓN .....	123

## INDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. ESQUEMA DE ANÁLISIS DE LA MODERNIZACIÓN.....	63
ILUSTRACIÓN 2. CONTEXTUALISMO APLICADO AL ESTUDIO DE CASO .....	64
ILUSTRACIÓN 3. CLASIFICACIÓN DE ADUANAS POR SU UBICACIÓN GEOGRÁFICA .....	77
ILUSTRACIÓN 4. ORGANIGRAMA DE LA ADUANA INTERNA .....	101

## 2. Propuesta de trabajo

Desde una formación académica dentro del área de las ciencias económico administrativas, y particularmente en la disciplina del comercio exterior, el estudio de las aduanas resulta central para el análisis y desarrollo de los profesionales en esta materia, para los usuarios del comercio exterior e incluso para los actores gubernamentales encargados de legislar y promover prácticas que contribuyan a la competitividad del sector. El análisis de las aduanas y su modernización no es algo que se limite a un área del conocimiento en específico, de manera que la riqueza de ésta tesis radica en la multidisciplinariedad al abordar el objeto de estudio. En el presente trabajo varias disciplinas *dialogan* para dar cuenta del cambio organizacional en la aduana mexicana. Por un lado, la visión de la administración y específicamente la administración pública así como la de la sociología es importante para ubicar el contexto en el que los individuos y las organizaciones están y de qué manera se gestiona el cambio. Por otra parte, el derecho y la antropología nos permiten analizar los procesos y la manera como éstos son objetivados por los actores (gestores y trabajadores). En suma, la interdisciplinariedad nos permite ver nuestro objeto de estudio como un todo y bajo diferentes perspectivas.

Con este referente, se propone analizar los procesos de ajuste y cambio organizacional en la aduana de México. Se parte de la idea de que la modernización aduanera<sup>1</sup> pretende cambiar las formas tradicionales de trabajo, apoyándose con la introducción de herramientas tecnológicas que buscan transitar las practicas burocráticas a las prácticas de la nueva gestión pública, sin embargo en tal

---

<sup>1</sup> La modernización de las 49 aduanas de México.

reestructuración del servicio del comercio exterior mexicano, están presentes los trabajadores y son justamente éstos los que operan, rechazan, modifican e institucionalizan los cambios. Bajo esta vertiente, habrá que analizarse cómo ésta modernización promueve nuevas prácticas de trabajo, y si éstas a su vez producirán como resultado un cambio organizacional (institucional) que dé cuenta de la modernización.

La investigación se apoya con el análisis de diversos materiales como son documentos oficiales, comunicados emitidos por la Administración General de Aduanas y el poder Ejecutivo Federal, entrevistas a empleados con diferentes niveles jerárquicos de Aduanas México y propiamente en una de las Aduanas Internas del país. El paradigma cualitativo se consideró como el más apropiado para explicar las conductas de socialización que se viven dentro del contexto laboral y el método que se siguió en esta investigación fue el inductivo bajo el estudio de caso típico con herramientas metodológicas como la observación no participante en situación de trabajo, notas de campo, entrevistas semi-estructuradas, análisis de prácticas, análisis de discurso, etc. Tales herramientas resultan importantes desde la construcción de los sujetos ya que nos permiten ver como inciden éstos en el desarrollo de una organización, porque en ocasiones modifican el curso de acción de una medida, (la introducción de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana o VUCEM, para el caso de esta investigación), y como debido a su dinámica interna y de construcción subjetiva de los sujetos, esos elementos se incorporan en la cotidianidad y definen cómo se asume el cambio.

### 3. Antecedentes

*“Las condiciones impuestas por la competencia internacional, producto de la liberalización de los mercados, del desarrollo tecnológico, del surgimiento y crecimiento de múltiples teorías gerenciales dio lugar a profundas transformaciones en las organizaciones, tanto en los procesos de trabajo como en las formas específicas de organización administrativa. Emergieron las grandes oleadas de políticas neoliberales que invadieron el planeta y se consolidó un tipo de Estado evaluador que olvidó su sentido benefactor” Carrillo (2009:9)*

Con la finalidad de brindar un servicio eficaz, transparente y de calidad, el proyecto de la modernización de las aduanas fue diseñado para crear un prototipo de aduana modelo, tanto en su infraestructura, equipamiento, automatización de procesos, como para la definición de su estructura organizacional e interacción con el entorno. Todo ello, con el objetivo de que la calidad en el servicio se traduzca en la competitividad que requiere el comercio exterior, amén de facilitar y controlar de manera eficiente la entrada y salida de mercancías.

El papel que juegan las aduanas dentro del contexto nacional e internacional es fundamental para que la industria y los servicios nacionales puedan participar de manera efectiva en el mercado global, en condiciones similares a las de sus competidores. Entonces, por una parte, la operación aduanera debe facilitar los flujos comerciales y reducir sus costos; y por otro lado, debe contar con esquemas eficaces de combate a las actividades ilícitas que afectan a todos aquellos que operan dentro de la legalidad.

Las razones anteriores imponen que la Aduana México y su marco de operación se modernicen en apego a las mejores prácticas internacionales, con personal

profesional y capacitado, normas adecuadas a las necesidades actuales del comercio internacional y con una infraestructura, tecnología y sistemas de última generación. Tales ajustes como propone Harvey (2007) son articulaciones de nuevos espacios que favorezcan el flujo de capital.

Sin importar su nivel de desarrollo, países de todos los continentes han impulsado diversos programas de modernización administrativa y política en sus gobiernos. La idea sustantiva que prevalece es que *“los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad”*. (Arellano, Cabrero y Castillo 2000:7)

Todo esto bajo el telón de una lógica que obedece por un lado, a las presiones internacionales por homologar y facilitar procesos, mediante la adopción de estrategias que mitifican a la gran empresa y el flujo de capitales; y por otro lado que se fortalece con la crítica a la burocracia y la crisis de legitimidad de la institución<sup>2</sup>.

Hasta este punto los planteamientos abordados sólo muestran la dimensión macro del complejo problema por analizar.

En toda esta reestructuración existe una parte viva del proceso que pocas veces es considerada, pero tal omisión podría explicar los ajustes y el mismo cambio organizacional en la modernización de las aduanas de México. Tal espacio, en donde aterrizan las estrategias y los elocuentes discursos está compuesto por los trabajadores quienes son los que operan las innovadoras herramientas, los nuevos procedimientos, se someten a nuevas evaluaciones y modifican o no la operatividad

---

<sup>2</sup> Esto cambios también están especificado en el Plan Nacional de Desarrollo actual en el eje número cinco de globalización y en el eje transversal denominado gobierno moderno y expedito.

de “*la nueva empresa*” (Belmont 2011:75). Se trata de actores que toman decisiones, contexto donde entran en juego los intereses organizacionales y los individuales, resultados que distan de los objetivos planteados y ajustes que evidencian un cambio organizacional donde no necesariamente se aceptan los instrumentos y las prácticas propuestas por un proyecto de modernización. Sin embargo, es posible que el proceso de institucionalización no se detenga de tal modo que el por un lado los intereses organizaciones prevalecen sobre de los individuales acotando el área de acción de los actores, generando resistencias e isomorfismos organizacionales que sin un consenso ni mayor flexibilidad en la estructura organizacional dista de cambiar a la organización desde adentro y se ocupa únicamente en ajustar resultados que reflejen hacia el exterior que se es competitivo.

Con esta última idea, enfatizamos en que el interés del presente trabajo está en los cambios relacionados con la re-conceptualización del servicio que prestan las aduanas y sus implicaciones en la organización del trabajo (puestos de trabajo, las calificaciones, la capacitación, las condiciones de trabajo o contrato colectivo, los mecanismos de evaluación y control y cambio en la estructura). En tanto que el reflejo de la modernización lejos de mostrar resultados puede articular ajustes y efectos no esperados en el cambio organizacional.

#### **4. Planteamiento del problema**

Las directrices del Plan de Modernización Aduanera (2007-2012) plantearon la incorporación de herramientas tecnológicas que debían instrumentarse obligatoriamente en las 49 aduanas del país, no sólo por la simplificación y homologación de procedimientos que desde la Administración General de Aduanas se transfirió a cada una de las administraciones o sub-administraciones locales, sino también con base en la reforma del sistema aduanero, en los arreglos institucionales por adelgazar y re-conceptualizar el servicio de comercio exterior que prestan las aduanas y en la gestión e introducción de nuevas prácticas organizacionales asociadas a contenidos de calidad en el servicio, eficacia y eficiencia en la gestión. En otras palabras, este traslado de las prácticas burocráticas tradicionales a las prácticas impulsadas por la nueva gestión pública, tiene implicaciones importantes en el espacio de trabajo ya que la reforma al sistema aduanero impacta en la operatividad de las aduanas, su marco de regulación y legislación, en la cultura organizacional y en las condiciones bajo las cuales se producen los servicios para el comercio exterior (Belmont 2011:129-286). En suma estos elementos tienen la clara finalidad de apegarse a las recomendaciones emitidas por organismos internacionales e incidir positivamente en los parámetros que miden la competitividad de un país, mostrando la voluntad y esfuerzos de la administración pública por brindar las condiciones institucionales y normativas más favorables para el flujo de capitales, mercancías e instalación de inversión extranjera.

Bajo esta tesitura, resulta medular conocer ¿cuáles son los contenidos<sup>3</sup> que subyacen (o han persistido) en el proyecto de modernización aduanera y qué posibilidades existen para que, con la introducción de herramientas tecnológicas<sup>4</sup> que aseguren una gestión eficiente, eficaz y transparente, se produzca algún cambio institucional en las aduanas?

Tomando como referencia a Ibarra (1999: 100) se constata que las organizaciones son espacios en los cuales se recrean las relaciones sociales, por lo que se pone énfasis no sólo en las estructuras, sino también en los procesos de ajuste, en el reconocimiento de las relaciones y sus sistemas de mediación, es decir, en la funcionalidad de las normas, la comunicación organizacional, la introducción de tecnologías y los procedimientos que orientan comportamientos, prácticas y modos de existencia al interior de una organización, por lo que asumimos que al modificar la estructura organizativa de la aduana, habrá un cambio en la organización y conceptualización del trabajo efectuado por el personal que la conforma.

En este punto resulta ineludible cuestionar ¿hasta qué grado los objetivos y las estrategias del proyecto de modernización aduanera promueven nuevas prácticas de trabajo, y si éstas producirán como resultado un cambio organizacional (institucional) que dé cuenta de la modernización?

Tal cuestionamiento, así como las prácticas que se derivan de los objetivos y las estrategias llevadas a cabo, muestran los cambios al interior de las aduanas,

---

<sup>3</sup> Entiéndase por contenidos que subyacen, lo planteado en los objetivos y en las líneas de acción contrarrestado con las prácticas cotidianas dentro de la aduana

<sup>4</sup> Que implican nuevas prácticas de trabajo

incluidos los problemas en la gestión del cambio organizacional así como la institucionalización de las nuevas prácticas, de los ajustes y los efectos no esperados.

En ese tenor, las reformas modernizadoras se deben basar en la idea del efecto que tienen ciertos instrumentos sobre diversas dimensiones en el cambio organizacional, la reestructuración laboral y el comportamiento de las personas dentro de su espacio de trabajo y en la relación usuario / trabajador. Sin embargo, como cita Arellano (2010), casi de manera general se oculta esta parte “viva” del proceso de modernización, pues el cambio suele acarrear diferencias en los niveles de adaptación y puede incluir el rechazo de los trabajadores. En ese caso, un cambio no aceptado puede ser visto como una señal de rebeldía. Dicha lógica se incluye en el discurso que acompaña a los procesos de modernización, este discurso, es lineal y relaciona el cambio con la racionalidad, causalidad, certeza de mejora y modernización, entendible para el público y vendible políticamente (Arellano, 2010: 3).

Con el argumento anterior podemos asumir que esta modernización supone también la instrumentación de un discurso oficial que replica las bondades de este tipo de medidas o proceso de modernización en otros países<sup>5</sup>, sin embargo no considera el costo de la educación y/o capacitación de los empleados y usuarios ni los mecanismos de empleo de mano de obra no calificada en países como México.

---

<sup>5</sup> Isomorfismo normativo

Ante esto, se plantea un nuevo cuestionamiento para el análisis; donde resulta central conocer ¿por qué la mayoría de las reformas administrativas y proyectos de modernización arrojan resultados diferentes de los planteados originalmente?

Para dar respuesta, es necesario adoptar una postura crítica donde se consideren los espacios y lógicas organizacionales, para comprender el vacío entre las estrategias y las prácticas en las organizaciones públicas reformadas, sin olvidar considerar el contexto institucional, la situación y la interacción de los actores involucrados.

En este vacío se encuentran los trabajadores de la aduana, verificadores, oficiales de comercio exterior, moduladores y mandos medios que vivenciaron el proceso de cambio organizacional, el cual lejos de darse desde la base de la organización partió a cargo de la figura de los “*gerentes públicos*” (Álvarez 1996) término que de acuerdo a los principios de la nueva gestión pública se le da a los administradores como orquestadores en la realización de los objetivos organizacionales.

La figura del ejecutivo público como “*productor*”, lo sitúa como responsable ya no solo de procedimientos e introducción de herramientas que cambian el trabajo, sino que también como el responsable de los resultados. No es posible concebir este nuevo rol del ejecutivo público como el de un individuo aislado, sino que parece indispensable que su acción se potencie dentro de la organización en su conjunto, se hagan cargo de la vertebración, instrumentalización y los resultados, (Álvarez 1996:6).

Esta figura del *gerente público*, encargado o manager como “*productor*” es también en términos simbólicos posicionado a través de un discurso y un proceso de

comunicación particular. En este sentido la parte superior de la organización externará las bondades de los cambios asumidos para legitimar no sólo la pertinencia de los mismo, sino también para calificar su función, en tal sentido que la modernización de las 49 aduanas mexicanas, discursivamente muestra un enorme énfasis en la gestión, dando peso a la calidad en el servicio, la eficiencia, la eficacia y la transparencia, cambiando las formas tradicionales de trabajo y dejando entrever un tránsito desde la burocracia tradicional a las prácticas de la nueva gestión pública.

Por otro lado, la base de la organización operará los ajustes, pues los estrategas o creadores del plan de modernización y los trabajadores de la aduana<sup>6</sup> no constituyen un cuerpo homogéneo, sus intereses, formas de operar y decisiones responden a diferentes lógicas. Lo que lleva a producir diferentes resultados y también efectos inesperados, que terminan cambiando en mayor o menor medida, el trabajo, las dinámicas laborales, las reglas escritas y no escritas, las jerarquías y los procedimientos dentro de una institución burocrática (Linhart 1997: 45).

---

<sup>6</sup> Es decir, el personal que realmente opera la modernización

## 5. Justificación

Los cambios tecnológicos dentro de los espacios laborales nos imponen nuevos retos ante el pronunciado discurso oficial de modernización y al mismo tiempo, problemas en la implementación de estos medios que representan una nueva forma de hacer las cosas, un cambio organizacional que requiere de nuevas cualificaciones, nuevas formas de evaluación y control, genera una serie de modificaciones en la prestación del servicio y reconfigura los espacios de trabajo.

Bajo ésta tesitura, el estudio del proceso de modernización de la aduana de México resulta pertinente para identificar en sus diferentes espacios y niveles de análisis los cambios que sufre una organización con la instrumentalización de diversas reformas, estrategias, herramientas tecnológicas, etc. Pues un punto clave en la política de facilitación aduanera, es el traslado de la burocracia tradicional a las prácticas de la nueva gestión pública y su impacto en el espacio productivo<sup>7</sup>.

Así mismo, resulta necesario mostrar un análisis que trascienda de los datos cuantitativos proporcionados por organismos nacionales e internacionales, pasando al análisis cualitativo que permite estudiar la modernización como un todo: englobando el contexto, los individuos, la interacción de éstos; a modo que, el proceso pueda ser visto en su forma integral, es decir, una visión holística que dé cuenta de la complejidad de este tipo de procesos de cambio.

Finalmente, la relevancia de esta investigación radica en la interdisciplinariedad al abordar el análisis de cambio organizacional y los ajustes que se derivan de la modernización aduanera. Para tales efectos no se pierde de vista las reformas, los

---

<sup>7</sup> Se considerará para efectos de este trabajo al espacio productivo como el espacio donde se brinda el servicio aduanero.

arreglos institucionales para redefinir los procedimientos y misión del servicio público así como las implicaciones que existen en el espacio de trabajo.

## **6. Objetivo Central**

Analizar la relación entre; el funcionamiento interno de la organización, las presiones externas y el discurso que legitima la modernización aduanera, en relación con el proceso de institucionalización de nuevas prácticas laborales.

### **Objetivos específicos**

- Explicar el funcionamiento interno de la organización y en qué medida puede influir en la consecución de objetivos e instrumentalización de nuevas herramientas tecnológicas que reconfiguran el trabajo y la forma de prestar el servicio en las aduanas.
- Analizar el papel del discurso en la generación de estrategias y la construcción de consensos para facilitar el proceso de cambio en la aduana
- Identificar qué factores externos influyen en la construcción del plan de modernización y de qué modo presionan a la organización para que cambie.
- Analizar un proceso de isomorfismo organizacional

## **7. Marco Teórico**

### **7.1 El neoinstitucionalismo y sus aportes en el análisis de la modernización**

La comprensión y el análisis del proceso de modernización conllevan la incorporación de diferentes disciplinas y perspectivas. El nuevo institucionalismo logra tal objetivo integrando propuestas teóricas provenientes de disciplinas como la economía, la administración, la sociología, la psicología e incluso el derecho en una misma corriente de pensamiento (Culebro 2009: 341). Sin embargo tal hecho no lo hace una teoría ideal o la medida, pues como señala DiMaggio y Powell (2001) “hay tantos nuevos institucionalismos como disciplinas de las ciencias sociales”. Este marco teórico busca romper tal ambigüedad e integra la teoría institucional en un campo en que se ha hablado muy poco de ella: el análisis del cambio organizacional.

Resulta paradójico que el resurgimiento del institucionalismo se haya producido precisamente en el momento de expansión de la mentalidad neoliberal, lo que a cuatro décadas de distancia, le proporciona una posición privilegiada para debatir y resolver las controversias actuales.

“...las instituciones políticas y económicas nacionales experimentaron diversos cambios como resultado de la integración de las economías nacionales debido a la globalización económica, es decir, como consecuencia del incremento del comercio internacional, los flujos de capital, el retraimiento del Estado del bienestar... hechos que llevaron a los científicos sociales a preguntarse qué son las instituciones sociales, qué hacen y más recientemente cómo cambian / cómo se modernizan” (Campbell 2009 : 3-4)

Es innegable la herencia del institucionalismo clásico en las propuesta del neoinstitucionalismo<sup>8</sup>, diferenciándose primordialmente en que el viejo institucionalismo se enfocaba en estudiar los detalles que configuraban diferentes estructuras u organizaciones administrativas, legales y políticas lo que limitaba como puntualiza Romero (2001) el análisis comparado, mediante la creación de categorías y conceptos de nivel intermedio. Aunado a esta limitación y con el impulso del trabajo del paradigma conductista, el nuevo institucionalismo plantea una visión que integra al análisis institucional los deseos y comportamientos concretos, observables, de organizaciones, grupos e individuos (Romero 2001:9). La integración de nuevos conceptos derivó el desarrollo de tres versiones para el análisis institucional, buscando comprender por qué los actores demandaban cosas distintas, en contextos o países distintos.

## **7.2 Tres enfoques del análisis institucional: incorporación de una perspectiva**

A principios de la década de 1980, se desarrollaron tres líneas de análisis institucional; A) El enfoque institucional de la elección racional que está más estrechamente relacionado con la economía y la ciencia política, B) El institucionalismo organizacional proveniente de la sociología y C) El institucionalismo histórico (Campbell 2007: 556). Aun cuando cada perspectiva tiene características, enfoques y áreas del conocimiento distintas, todas ellas han representado una respuesta a las orientaciones que privilegiaban la acción individual sobre las estructuras sociales, y que, de acuerdo con Culebro (2009), “se

---

<sup>8</sup> Se puede encontrar referenciado en el presente trabajo como neoinstitucionalismo o nuevo institucionalismo

inclinan principalmente al estudio de las instituciones y a los procesos de internalización de las normas y las reglas al interior de las organizaciones” (Culebro 2009: 340).

### **7.2.1 El nuevo institucionalismo económico**

Al hablar de instituciones, los teóricos de esta corriente hacen referencia a los sistemas formales e informales de reglas y procedimientos (Rutherford 1994:9), mostrando una idea contraria a la de los economistas neoclásicos que habían dejado de lado a las instituciones y sostenido que el libre mercado era generalmente la arena más eficiente para la actividad económica (Rutherford 1994:184). Del mismo modo la economía neoclásica ha aportado a la teoría social la idea de que los actores sociales son racionales y llevan a cabo sus elecciones con una idea maximizadora de sus ganancias. Si bien, los neoinstitucionalistas no rechazan del todo las ideas neoclásicas, difieren de este argumento en específico, modificándolo al estipular que la toma de decisiones racional está limitada por la disponibilidad de información (North, 1995). En ello coincide Urbiola (2009) al referirse a la racionalidad limitada como producto de la escasez de información en momentos decisivos.

De este modo, la teoría de la elección racional puede ser una herramienta útil para explicar el comportamiento de los actores tanto en la política como en otros ámbitos de las relaciones sociales, lo mismo que en las relaciones económicas, siempre y cuando la identidad de los actores y sus objetivos estén establecidos y las reglas de interacción sean precisas y conocidas por los agentes interactivos (North 1995:101). En otras palabras, se parte de la premisa de que los individuos basan

sus comportamientos en una racionalidad instrumental, en donde sus acciones individuales están limitadas por reglas del juego situadas en las estructuras institucionales en forma de incentivos positivos y negativos. De este modo se acuña el concepto de racionalidad limitada que describe Jones (1999) como la capacidad limitada de los actores de recabar y procesar información importante y utilizarla para tomar decisiones informadas.

### **7.2.2 El nuevo institucionalismo organizacional**

A diferencia del nuevo institucionalismo económico el neoinstitucionalismo organizacional considera que las preferencias e interés se encuentran socialmente contruidos de tal forma que el cambio institucional se da en procesos de isomorfismo en donde la cultura, el simbolismo y las instituciones informales juegan un papel fundamental (DiMaggio y Powell 2001).

Así, de acuerdo con el institucionalismo organizacional, en lugar de actuar instrumentalmente con respecto a las metas oficiales, las organizaciones buscan actuar apropiadamente de cara a su ambiente cultural, sosteniendo ante todo que, las normas y valores son un componente importante de la vida institucional. (Campbell 2007: 8)

Sobre el tema cultural Urbiola (2009) señala que *“el individuo nunca abandona su condición nata de socializar, asumir roles, compartir normas, reproducir esquemas, en resumidas cuentas, tener y crear una cultura. La cultura moldea lo que pudiera concebirse como lo racional en la toma de decisiones”* (Urbiola 2009:56).

Así, de acuerdo con el institucionalismo organizacional, en lugar de que el individuo actué instrumentalmente con respecto a las metas oficiales, las organizaciones

buscan actuar apropiadamente de cara a su ambiente cultural. Tal tesis muestra la importancia en la distinción entre factores normativos y cognitivos. (Scott 2001 citado en Campbell 2007). Los actores pueden que no sepan con claridad cuáles son sus intereses u objetivos, particularmente en periodos de gran incertidumbre y de escasez de información, por lo que actúan de forma irreflexiva y prácticamente en automático, de acuerdo con las estructuras cognitivas socialmente aceptadas.

### **7.2.3 El institucionalismo histórico**

El institucionalismo histórico se deriva de la economía política clásica, fue desarrollado en primer lugar por politólogos enfocados en el análisis de la toma de decisiones políticas y económicas y cómo estas se ven afectadas por los arreglos institucionales de los estados, o incluso de las administraciones públicas. La idea de que las instituciones son las que guían la toma de decisiones refleja que la experiencia histórica es central para esta perspectiva

De acuerdo con Romero (2001), las instituciones estructuran la política y dejan una honda huella en los resultados políticos, ya que no sólo moldean las estrategias sino que definen también los objetivos y encarrilan las situaciones de cooperación y conflicto. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.

Desde el punto de vista del institucionalismo histórico, las instituciones son reglas y procedimientos formales e informales, como aquellos codificados en la legislación o en los desplegados por organizaciones burocráticas como los estados. (Thelen y Steinmo 1992:2)

La mayor parte de este institucionalismo se ha desarrollado en un contexto comparativo a nivel macro, que en contraste con el institucionalismo organizacional, centra su análisis en estructuras sociales que en las organizaciones en sí mismas.

### **7.3 ¿El sujeto como actor racional o normativo?**

De acuerdo con el nuevo institucionalismo económico, la primera acotación que es necesaria introducir en la teoría de la elección racional para hacerla útil en el análisis de esta investigación es que la racionalidad de los actores es limitada (Romero 2001). Para North (1990: 4) la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros dificulta la capacidad de los entes sociales, o mejor dicho de las organizaciones, para cumplir los fines que socialmente se les han atribuido en la división del trabajo. Ante tal incertidumbre los individuos deben dedicar parte de sus recursos a tratar de saber cómo se comportará el medio.

Las instituciones constituyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia.

Por su parte, los autores neoinstitucionalistas, con un enfoque más sociológico o cercano a la teoría de las organizaciones, presentan una visión distinta. El supuesto de partida de DiMaggio y Powell (2001) explica en buena medida las diferencias: si bien tanto los autores de tradición económica como los que forman parte de la corriente sociológica consideran a las instituciones como creación humana, para los primeros se trata de un resultado de acciones intencionales que realizan individuos racionales orientados instrumentalmente, mientras que para los segundos no se trata necesariamente del producto de un diseño deliberado.

Para el institucionalismo histórico, las suposiciones basadas rígidamente en la teoría de la acción racional resultan demasiado restrictivas ya que éstos tienden a "[...] ver a los actores políticos no tanto como maximizadores racionales que todo lo saben, sino más como seguidores de reglas que se satisfacen [...]" (Thelen y Steinmo, 1992: 8, en Romero 2001: 15).

El argumento puede resumirse así: en la realidad nunca encontramos acciones aisladas, cuyos fines y medios puedan ser premeditados y calculados.

Los hombres están inmersos en corrientes de actividad, y sólo en la práctica, en la experiencia de la acción, pueden saber cómo se hacen las cosas; en esas condiciones, una acción es "racional" si es coherente con una *manera de hacer las cosas*, como la llama Escalante (1992).

La acción, con frecuencia, se basa más en identificar el comportamiento normativamente apropiado que en calcular los beneficios esperados de opciones alternativas, como argumentan los neoinstitucionalistas cercanos a la concepción sociológica o a la histórica. Por tanto, en la vida cotidiana los hombres actúan *como si siguieran reglas*; saben cómo hacer las cosas, y ese saber incluye una experiencia práctica, una experiencia reflexiva y una orientación normativa. "[... ] En el origen, pues, no tenemos propiamente individuos que razonan, ni acciones ni aun relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas: formas de vida [...]" (Escalante, 1992: 30).

#### **7.4 Institucionalización**

En la tradición sociológica, la institucionalización es un "proceso fenomenológico por el cual algunas relaciones y acciones sociales llegan a darse por sentado" y un

estado de cosas en que los conocimientos compartidos definen "lo que tiene significado y las acciones que son posibles" (Zucker, 1987: 444)

Tanto el institucionalismo como el neoinstitucionalismo comparten en esencia un escepticismo con respecto a los modelos de organización basados en el acto racional, y cada uno considera la institucionalización como un proceso dependiente del Estado, que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opciones que pueden seguir. Ambos institucionalismos ponen de relieve la relación entre las organizaciones y sus ambientes, y ambos coinciden en revelar aspectos de la realidad inconsistentes con las explicaciones formales de las organizaciones. En ambos enfoques se hace hincapié en el papel de la cultura en la conformación de la realidad organizacional (Urbiola 2009: 70).

Por esto, aunque los viejos y nuevos enfoques están de acuerdo en que la institucionalización limita la racionalidad organizativa, se diferencian el uno del otro al identificar las fuentes de limitaciones, ya que el viejo institucionalismo hace hincapié en los grupos de presión dentro de las organizaciones como resultado de intercambios y alianzas políticas, en tanto que el nuevo institucionalismo da importancia a la relación entre estabilidad y legitimidad y el poder de "acuerdos comunes que pocas veces se expresan explícitamente" (Zucker, 1987: 448).

Dichas diferencias, como señala Romero (2001) se reflejan en el tratamiento de la estructura organizacional en las dos tradiciones. El viejo institucionalismo ponía de relieve el "oscuro campo de la interacción informal" (Selznick, 1949, p. 260 en Romero 2001:47) –patrones de influencia, coaliciones, elementos particularistas en el reclutamiento o la promoción-, tanto para ilustrar el modo en que las estructuras informales se desvían de los aspectos de la estructura formal y los limitan, como

para demostrar la manera en que los intereses locales subvierten la misión racional que se pretendía de la organización. En contraste, el nuevo institucionalismo ubica la irracionalidad en la propia estructura formal y atribuye la difusión de ciertos departamentos y procedimientos de operación a las influencias interorganizacionales, a la conformidad y a la persuasión de las explicaciones culturales, más que a las funciones que deben desempeñar (Meyer y Rowan, 2001; DiMaggio y Powell, 2001).

**Tabla 1. El viejo y el nuevo institucionalismo**

	Viejo	Nuevo
Conflictos de intereses	Central	Periférico
Fuente de la inercia	Grupos de presión	Imperativo de legitimidad
Énfasis estructural	Estructura informal	Papel simbólico de la estructura formal
Organización incorporada en	La comunidad local	El área, el sector o la sociedad
Naturaleza de la incorporación	Cooptación	Constitutiva
<i>Locus</i> de la institucionalización	Organización	El área o la sociedad
Dinámica organizacional	Cambio	Persistencia
Base de la crítica del utilitarismo	Teoría de la agregación de intereses	Teoría de la acción
Evidencia para la crítica del utilitarismo	Consecuencias imprevistas	Actividad no reflexiva
Formas clave de cognición	Valores, normas y actitudes	Clasificaciones, rutinas, guiones, esquemas
Psicología social	Teoría de socialización	Teoría de la atribución
Base cognoscitiva de orden	Compromiso	Hábito, acción práctica
Metas	Desplazadas	Ambiguas
Agenda	Importancia de la política	Disciplinaria

FUENTE: Romero (2001:48)

Los institucionalistas consideraban a las organizaciones y a las unidades que eran institucionalizadas como clave del proceso, en el que las relaciones limitantes con los grupos locales evolucionaban en el tiempo. Por el contrario, los neoinstitucionalistas perciben la organización en los niveles sectorial o social, lo que se institucionaliza son las formas organizacionales, los componentes estructurales y las reglas, no las organizaciones específicas.

Las diferencias señaladas muestran además una clara distancia entre los planteamientos institucionalistas y los neoinstitucionalistas sobre todo en sus

concepciones de las bases culturales o cognoscitivas de la conducta institucionalizada. Para los viejos institucionalistas, las formas cognoscitivas dominantes eran los valores, las normas y las actitudes. Las organizaciones se institucionalizaban cuando se les "infundía valor", como fines en sí mismas (Selznick, 1957, p. 17 en Romero 2001:50). Las preferencias de los participantes eran conformadas por las normas, reflejadas en juicios valorativos. Los recién llegados a una institución pasaban por un periodo de "socialización" que conducía a la "internalización" de los valores organizacionales, experimentada como un "compromiso".

El nuevo institucionalismo se aleja notoriamente de este marco de referencia esencialmente moral. "La institucionalización es fundamentalmente un proceso cognoscitivo" (Zucker, 1983, p. 25). Este argumento lleva a ver la institucionalización como la difusión de reglas y estructuras estándares, en vez del ajuste pertinente adaptativo de organizaciones particulares a escenarios específicos. Continuando con el análisis de Zucker (1988) quien sostiene que, dentro de las organizaciones, la institucionalización de los componentes se difunde mediante un "contagio de la legitimidad" a medida que nuevos elementos vinculados con las viejas instituciones son institucionalizados. Es decir, los elementos institucionales constituyen una red interrelacionada de partes que se oponen o se apoyan mutuamente. Lo anterior tiene varias implicaciones para las discusiones sobre el cambio, y la oposición de dichos elementos daría pauta a una serie de ajustes que dan resultados diferentes a los planteados por la organización.

Para Tolbert y Zucker (1996), las organizaciones pueden tener diferentes niveles de institucionalización según el proceso en el que se encuentren, estas diferencias

conlleven el hecho de que algunos patrones de conducta social están sujetos a mayor evaluación que otros y que algunos pueden ser eliminados con mayor facilidad.

Los autores afirman, que la habitualización en un contexto organizacional, surge como consecuencia de un proceso de innovación y modifica la estructura organizacional en acuerdos sobre políticas y procedimientos. La habitualización, supone la formación de una nueva estructura que tiene un carácter independiente de la organización, ya que responde a la presión externa adoptando procesos que otras organizaciones avalan como eficientes y adecuados en la toma de decisiones para resolver problemas y que por otra parte, tienen un origen en el medio ambiente institucional (Urbiola 2009:53-56).

### **7.5 Ajustes institucionales: los efectos no esperados en el cambio organizacional**

De acuerdo con Berguer y Luckmann (1968), Un conjunto de creencias institucionalizadas pueden constituir reglas que influyen en la forma de actuar y en la construcción de los patrones de acción. Los patrones de acción ya institucionalizados y la mayor parte de las reglas regulan aquello que podemos hacer, mientras que las creencias institucionalizadas delimitan lo que se dice (Brunsson 1995: 12). Es decir, estas últimas son conceptos y supuestos sobre el mundo que la mayor parte de la gente sabe y presupone que otros también conocen, “Las creencias institucionalizadas constituyen una forma de verdad oficial en una sociedad” (Brunsson 2009: 40).

Retomando el primer planteamiento de Berguer y Luckmann las instituciones serían entes altamente dependientes, donde las creencias generaran reglas y éstas generan patrones de acción, los que a su vez refuerzan creencias y reglas. Sin embargo, existe la posibilidad de que no siempre prevalezca dicha consistencia en las organizaciones modernas. En su lugar, podría presentarse una falta de concordancia entre las creencias institucionalizadas y las prácticas; es decir, entre lo que decimos y lo que hacemos (March 1984; Brunsson 1995).

Así, muchos cambios organizacionales implican ajustes para hacer que la organización se vea real, institucionalizada y verdadera, similar a aquello que creemos debería ser. En relación al argumento anterior, la modernización incluye intentos por introducir metas claras o una visión o idea menos ambigua; introducir una mejor coordinación o mayor control desde lo alto, además de intentos por incrementar la racionalidad y la eficiencia con la introducción de nuevas herramientas de trabajo. En tal instancia las prácticas del sujeto y su interacción dentro de la organización debe considerar también los impactos exógenos.

Jepperson (2001) y Fligstein (1990) se refieren a los efectos de los impactos exógenos que impiden la reproducción de los patrones institucionales e inducen de esta manera el cambio; Jepperson (2001) los considera en la acción colectiva como un mecanismo causal separado que puede erosionar o eliminar las instituciones (aunque la forma y el objeto mismos de tal acción puedan estar institucionalizados).

## **7.6 Cambio organizacional**

Para complementar los referentes teóricos que proporciona la teoría neoinstitucionalista al análisis de la modernización debemos enriquecer su estudio

con una perspectiva organizacional. Comprender el cambio y los ajustes que de este proceso se pueden derivar dándole a la organización el carácter de ser un espacio de convergencias y divergencias de los sujetos, presionado por los marcos institucionales y el contexto.

### **7.6.1 La dimensión del poder en el estudio del cambio organizacional**

Un aspecto clave dentro del análisis de las organizaciones que tienen un vínculo o están ligadas a la administración pública es la consideración de la dimensión del poder. Para tal efecto se ha retomado la postura de Crozier (1992) y la de Mintzberg (1992). Ambas posturas constituyen paradigmas importantes para los estudios organizacionales.

Primeramente, Crozier (1992) y Fligstein (1990), emplean el concepto del poder como una relación; los participantes interactúan en un juego estratégico a través del cual determinan el destino de la organización. Establecen una crítica a los modelos contingenciales y deterministas y recuperan la idea de las transacciones de frontera, que caracterizan el vínculo de las organizaciones públicas con la ciudadanía.

Aunque se supone la existencia de un automantenimiento cultural, la posibilidad del cambio surge de la interacción entre actores. Curiosamente *“los cambios sólo tienen sentido dentro de sistemas de acción concretos”* (Crozier 1990, p.249) lo cual implica una especie de regulación dentro de las organizaciones. Desde esta noción, con un matiz más sociológico, el cambio es un aprendizaje de nuevas formas de acción colectiva donde el centro de la explicación del cambio es el aprendizaje.

Cambio significa crisis, ruptura para quienes lo viven y toda ruptura tiene riesgo de regresión, sin embargo, en todo este proceso, el actor posee una cierta libertad

dentro de su mundo. Los fines del cambio pueden ser vividos o elegidos pero nuevamente su concretización dependerá en buena medida de la interacción entre participantes.

Para Mintzberg el poder es uno de los problemas más complejos en las organizaciones y lo estudia dentro de ellas y en los flujos con su entorno. Define el poder como “la capacidad de afectar el comportamiento de las organizaciones” (Mintzberg, 1992, p.5) utiliza los conceptos de coalición interna y externa para explicar la relación de poder entre grupos y propone las configuraciones del poder para comprender los flujos entre los miembros de las organizaciones; el concepto del cambio se encuentra asociado a la movilidad intencional de las coaliciones pero los desplazamientos o modificaciones suponen una multiplicidad de arreglos entre los operadores. Por otro lado, las condiciones de las estructuras pueden facilitar o detener los cambios.

Ahora bien, las posturas sobre el poder dotan al cambio de una dimensión distinta pues reconocen la viabilidad de condiciones estructuradas, pero también señalan con claridad las posibilidades de concretar hechos transformadores como producto de las capacidades de los actores o bien de sus condiciones propias de operar entre sí o por grupos. Para las organizaciones públicas esto tiene una singular importancia, en la medida en que las interacciones internas, externas y de frontera representan un espacio constante de ajustes y consensos que pueden dar al cambio un sentido diverso.

### **7.6.2 El impulso de la Nueva Gerencia Pública para el cambio**

La modificación del contexto político, la mayor exigencia ciudadana, el aumento de las demandas por mejores y más eficientes servicios y desde luego la urgencia de contar con una institucionalidad que funcione, dan todo un referente para conceptualizar el cambio organizacional desde esta perspectiva.

Desde la Nueva Gerencia Pública (NGP), Bozeman (1998) señala que el cambio puede ligarse a un liderazgo creativo capaz de articular propuestas eficientes que adicionalmente deben partir de un diagnóstico -lo más claro posible- sobre las necesidades del cliente-ciudadano. Generalmente este tipo de cambio resulta más una propuesta, donde el actor político busca innovar, reformar, rediseñar.

En esta misma línea, los procesos de ajuste y cambio propuestos por la NGP se sustentan en los siguientes enfoques, según Villoria e Iglesias (2000):

- Situar el énfasis en los resultados y en el control de los rendimientos;
- Mayor preocupación por la eficiencia y el valor generado con el dinero público;
- Mejor capacidad técnica de gestión mediante nuevas tecnologías de la información y mejora del seguimiento del rendimiento de las administraciones;
- Debilitamiento de la estructura estatutaria tradicional de la administración con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento individual, mecanismos de reducción de plantillas o negociación colectiva por sectores y,

- Reorganización de las estructuras, con sistemas más flexibles de organización, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, descentralización territorial, entre otros.

En un análisis de textos anglosajones, Brugué y Subirats (1996) presentan a la NGP como un enfoque centrado en la importancia de los resultados, reclamando con ello mayor responsabilidad y flexibilidad institucional, así como técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos, significando de este modo, un cambio trascendental en la perspectiva tradicional de la administración pública, que implica no sólo la reducción del personal en términos absolutos, sino también en términos relativos si consideramos que los nuevos puestos requieren un perfil distinto al que normalmente se incorporaba en las aduanas y los mecanismos de evaluación están orientados a maximizar, es decir, del mismo modo en el que una empresa busca ser mayormente productiva, en el sector servicios se buscará medir la eficiencia y la calidad brindada a los clientes- usuarios.

Este traslado de métodos o esquemas traídos desde la administración privada trae aparejado un sesgo cuestionable, en el discurso resulta muy atractivo por su sentido práctico, sin embargo, sirve únicamente como telón que muestra los esquemas para atender esta urgencia de mejora en las respuestas y calidad de los servicios, pero está muy lejos de explicar y analizar adecuadamente las exigencias del cambio.

### **7.6.3 Postura neoinstitucionalistas frente al estudio del cambio**

Finalmente, el tercer planteamiento para complementar y fortalecer la visión de cambio organizacional proviene de los neoinstitucionalistas. Esta postura recupera

tres visiones, la primera, posiciona el problema de investigación dentro de un contexto macro, donde el isomorfismo figura de manera central; la segunda, desde una perspectiva micro, muestra el predominio de los individuos en su carácter de actores racionales limitados por la carencia de información completa (con objetivos y estrategias poco claras) de los cambios que se viven dentro de la organización y se cuestiona su capacidad de elección racional; finalmente como puente entre lo macro y lo micro se articula la conciencia de la acción social y la institucionalización de las prácticas dentro de la organización. Estos tres referentes permiten observar desde la teoría neoinstitucionalista como el contexto presiona a las instituciones y los actores que forman parte de ella para asumir diversos cambios, en sus diferentes niveles.

#### ***7.6.3.1 La dimensión macro: isomorfismo organizacional y su influencia en las reformas.***

Desde un análisis macroeconómico, el nuevo institucionalismo muestra cómo lo isomorfo hace referencia a la posibilidad de hallar similitud en los cambios por las condiciones de una población o un contexto. Para Slack y Hinings (Cfr. García 2009:180) el isomorfismo puede verse como un proceso que vincula elementos de diseño con cambios de estructura prefigurados por las condiciones dominantes entre grupos de organizaciones. Retomando la distinción realizada por DiMaggio y Powell (2001), el isomorfismo puede presentarse en tres mecanismos para explicar el cambio en las instituciones:

- Por coerción, que puede ser llevado a cabo por las influencias políticas y por la búsqueda de legitimidad. Este tipo de isomorfismo se da como resultado

de las presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento

- El isomorfismo mimético, que resulta de estándares ante la incertidumbre percibida, como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir.
- El isomorfismo normativo, asociado con el desarrollo de las profesiones. Trata de delimitar las normas y valores, así como el modo de hacer las cosas y supone un importante vínculo para la definición y promulgación de reglas.

El problema fundamental del cambio institucional bajo el referente isomorfo (en cualquiera de sus tres planteamientos) reside en que las reformas y los cambios instrumentados que funcionan bien en modelos extranjeros pueden tener impactos negativos en nuestro modelo de Administración ya que los contextos institucionales y sociales son distintos, sin embargo, el proceso isomorfo no se detiene. Es decir, que las condiciones de trabajo y de estructura organizacional así como de formación de personal no necesariamente cambian o no cambian a la misma velocidad que ocurre el cambio isomórfico, razón por la cual una estrategia, reforma o plan de modernización puede no ser exitoso, es decir, los resultados en el corto plazo no necesariamente son buenos.

El isomorfismo, como manera de observar el cambio se encuentra situado en una óptica adaptativa que pretende encontrar los lazos e interconexiones en grupos comunes de instituciones sujetas a fuerte interacción e inmersas en procesos normativos y regulatorios afines. Sin embargo, el reconocimiento de la complejidad cada vez más alta y de la ambigüedad a la que se enfrentan los tomadores de

decisiones parece resistirse a una respuesta de este tipo o más correctamente se niega a encasillarse en ella como explicación última.

### ***7.6.3.2 Una perspectiva micro: el sujeto con racionalidad limitada.***

La segunda visión que esta investigación retoma para explicar el cambio pero en un nivel micro o de la interacción, tiene sus raíces en el *Nuevo Institucionalismo* organizacional heredero de los postulados de Douglas North (1995). En esta postura, el problema del cambio aparece ligado a los requerimientos de reglas claras para otorgar certidumbre a los participantes dentro de las organizaciones, considerando de este modo al individuo como una unidad básica de su análisis. En este orden de ideas, Flores y Mendoza (2009) afirman, que el interés no se centra en las reglas escritas de la organización y sí en los comportamientos efectivos, los que permiten suponer que un proceder en particular se considera adecuado dentro de un grupo y, en consecuencia, produce conductas más o menos predecibles, pero puede ocurrir lo contrario cuando las conductas no son predecibles o hay un rechazo abierto al cambio. El concepto de regla, en un sentido amplio, no sólo concierne a normas acerca del comportamiento entre actores sino también a reglas de la estructura de retribución, de distribución de influencias y, en general, de aquellas que tienen que ver con la forma como se percibe la realidad organizativa.

Bajo esta visión, el hombre no posee un conocimiento completo por lo que su racionalidad es instrumental<sup>9</sup> ya que goza de forma limitada de la capacidad de

---

<sup>9</sup> Por instrumental entendemos que cada acción que se despliega al interior de la organización tiene un objetivo concreto, generalmente asociado con los procesos de eficiencia y manejo óptimo de los recursos o factores de producción. La racionalidad limitada a la que se enfrenta el individuo limita de manera que no siempre se pueden obtener resultados adecuados con respecto a los fines buscados

cálculo, anticipación y de conocimiento de las alternativas que se le presentan. Su elección, por lo tanto, jamás será la óptima y habrá de conformarse con ser sólo la más satisfactoria.

De este modo la perspectiva de racionalidad limitada de acuerdo con Emmerich y Alarcón (2007) aduce básicamente que “el sujeto decisor establece cuál es el mínimo de resultados satisfactorios que es posible aceptar, analiza sólo un número relativamente pequeño de probables cursos de acción y algunas de sus consecuencias” ( Emmerich y Alarcón 2007: 24).

### ***7.6.3.3 Individuos y organización: dos agentes de cambio.***

El tercer enfoque, que vincula y funciona como puente entre las dos visiones del cambio desde la teoría neoinstitucionalista, aborda el debate de diversos autores como Katzeinstein, Skocpol y Hall en la sociología histórica (Cfr. García 2009), North (1995), en la historia económica, March y Olsen (1997) o DiMaggio y Powell (2001) en la sociología de las organizaciones, quienes han planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis. No obstante sus diferencias, estos autores comparten la crítica y rechazo de que, *“Las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones y de las concepciones conductistas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como*

---

aún en situaciones de instrumentalidad. Y esto es así, porque ningún modelo de teoría de juegos puede asegurar al 100% que los eventos/acciones llevadas a cabo por los individuos serán en el 100% como lo predice el modelo. Debido a dos razones, las variables cambian en el tiempo. El equilibrio no es estático ni permanente. Más bien, la situación “normal” por decirlo así es de no equilibrio o equilibrio no permanente.

*los resultados de su acción”* (Romero 2001: 20). En contraposición, se aceptaría entonces la idea de que el cambio institucional consiste en ajustes marginales a conjuntos de reglas formales e informales y a sus propios mecanismos de sanción. Bajo esta postura los agentes del cambio son los individuos y la organización. Por un lado intenta maximizar sus preferencias u objetivos y metas, respondiendo al conjunto de incentivos que existe en el arreglo institucional, por el otro, enfrenta las posibles resistencias al cambio en la micro interacción (North 1995: 15).

En esta visión, el neoinstitucionalismo tiene la finalidad definida por Romero (2001:18) *“de abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, en el que desde la división más elemental del trabajo, hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros”*. La repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones. O bien, como lo ha planteado North (1995), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico<sup>10</sup>. De ahí la importancia de estudiar el cambio en la Aduana y de qué manera éste puede instrumentarse y comenzar un proceso de institucionalización a partir de la repetición de nuevos comportamientos y rutinas o

---

<sup>10</sup> Esta repetición en el tiempo, no solo es ritual sino que previamente ha sido institucionalizada.

reglas del juego sin generar incertidumbre en la interacción, ni resistencias al interior de la organización.

Para complementar esta visión Arellano (2010) sostiene que el individuo difícilmente existe aislado; está más bien siempre en relación con otros y de estos espacios construidos por los otros no solo son de día a día, correspondientes a elecciones constantes y calculadoras de los individuos, sino también a las estructuras de las opciones “válidas” socialmente, que como establecen los neoinstitucionalistas restringen y establecen el marco de decisiones “limitadas” y posibles (Arellano 2010:30).

Ante la aseveración de que la institucionalización limita la racionalidad organizativa, el nuevo institucionalismo busca la fuente de dicha limitación y revela la relación entre estabilidad y legitimidad y el poder de “acuerdos comunes que pocas veces se expresan explícitamente” (Zucker, 1983, citado por DiMaggio y Powell, 2001:30). De acuerdo con los neoinstitucionalistas, vale la pena resaltar que lo que se institucionaliza son las formas organizacionales, los componentes estructurales y las reglas, no las organizaciones específicas.

Vale decir también que en este proceso, la comunicación durante la implementación y el discurso que legitima el cambio y el quehacer de los individuos en el día a día organizacional es valiosa y significativa para aquellos que llevan a cabo el cambio.

#### **7.6.4 Facticidad objetiva y significado subjetivo**

Los individuos efectivamente tienen opciones, toman decisiones, hacen elecciones y no lo hacen en el vacío. Pero tampoco son meros receptores pasivos y reactivos

del “contexto” y sus reglas y marcos preestablecidos. “Es justamente el carácter dual de la sociedad en términos de facticidad objetiva y significado subjetivo lo que constituye su ‘realidad sui generis’ (...) la cuestión central para la teoría sociológica puede, pues, expresarse así: ¿cómo es posible que los significados subjetivos se vuelvan factilidades objetivas?” (Berger y Luckman 1974:23), así mismo, ¿De qué manera, los empleados en la Aduana construyen subjetivamente una respuesta ante los cambios que se han instrumentado?, ¿Cómo se objetivan estos cambios y cómo se lleva a cabo el proceso de mediación entre los gestores y los trabajadores? Los cuestionamientos anteriores, pueden responderse a través del estudio del lenguaje y del discurso, en donde los trabajadores miembros de la aduana a cargo de la VUCEM utilizan cierto tipo de comunicación para instrumentar el cambio en la aduana. Las construcciones subjetivas que se expresan a través del lenguaje expresan las posturas de todos los sujetos pero son aquellas relacionadas con el cambio las que aparecen como dominantes y se objetivan en acciones.

Esta dualidad, en la construcción de un discurso es probablemente uno de los mayores debates. Por un lado existe un discurso oficial que busca generar un consenso entre los clientes pero también al interior de la aduana; por otra parte, es indudable que dentro de cada aduana existe una correlación de fuerzas entre los miembros de ésta que puede relacionarse con la posición que guarde cada uno de ellos en la estructura organizacional. Sin embargo, no siempre hay consenso entre todos los sujetos al interior de la misma y en los casos de cambio organizacional pueden existir respuestas en disonancia o disrupción.

En este tenor, la teoría de la construcción de la realidad social de Berger y Luckman (1974) nos muestra que las instituciones son un paso antes de las reglas: son la

habitación de los actos y su constitución como hábitos permanentes y compartidos. Y es en ese proceso de habitación que pueden ocurrir cambios, resistencias, interrupciones y rechazos o sabotajes.

El orden social no es entonces un producto natural, sino una construcción de la actividad humana (Berger y Luckman, 1974: 71). Lo que se quiere decir con esto es que por actividad, se entiende justamente acción-interacción constante, del día a día, cara a cara. Así como también lo es el lenguaje y el lenguaje al interior de la organización está expresando la correlación de fuerzas que subyace en la organización, y construcción de explicaciones subjetivas y manejo simbólico del lenguaje para lograr una interacción con acuerdos.

Esta interacción es muchas veces contingente al momento, al tiempo, a los actores sus especificidades, y a la correlación de fuerzas y al tipo de organización (estructura y liderazgo dominante). Pero la contingencia es también ordenada por la sociedad a través de rutinas y hábitos. La necesidad de externalizar la actividad, de buscar sentido y reciprocidad (Weber, 1974: 20) permite la interacción y la búsqueda de regularidades. De esta manera la habitación de la acción es una gran arma, reduce la opciones (Luhmann, 1995: 118) los hábitos definen los rumbos. Cuando estos hábitos se han hecho típicos para los actores y se convierten en recíprocos, se constituyen las instituciones (North 1995). Las instituciones representan la cristalización de los hábitos compartidos y legitimados por varios miembros de la organización, que permiten las prácticas repetidas y aceptadas en entornos de actividad constante. Desde esta perspectiva el individuo ya no es un ente vacío, y aunque no cuente con información completa comprende que debe jugar, que existen ciertos patrones de acción y mecanismos de comunicación dentro

de la organización, por lo que el sólo hecho de ser considerado implica cierto grado de comprensión de los patrones de comportamiento esperados por los otros. Sin embargo, también debe considerarse que el individuo tiene opiniones, respuestas, rechazos y resistencias que finalmente se objetivan en acciones, es decir es una flecha que va en dos sentidos.

### **7.7 Los espacios de la Aduana de México y sus cambios en el servicio público**

La aduana mexicana es una institución prestadora de servicios, cuya organización es compleja y se encuentra sujeta a presiones de corte local, federal e internacional. Tal hecho hace que el proceso de cambio organizacional resulte complejo e involucre considerar los antecedentes, los compromisos sociopolíticos, la razón de ser y de funcionamiento de las aduanas a fin de crear un contexto inicial para conocer cómo es la organización.

Partiendo de este contexto inicial y considerando que el interés central de esta investigación se encuentra en las implicaciones que tiene el proceso de modernización en el espacio de trabajo se incorpora la clasificación que Daniele Linhart presenta en la Modernización de las empresas (Linhart, 1997) para trasladar un modelo de análisis enfocado al cambio empresarial adaptándolo al estudio de la modernización (re-conceptualización) de los servicios de la administración pública. (Tabla 3.)

**Tabla 2. Análisis de la modernización de los servicios públicos**

Escobar y González (2005)		Linhart (1993)		Linhart (1997)	
Cambio organizativo y su implicación en el trabajo		Dimensiones de análisis en la modernización del servicio público		Nivel de inscripción	
Dimensión tecnológica	Cambio por medio de tecnologías de información que modifican los propios sistemas de organización y afecta a la organización de flujos de trabajo (jornada laboral) y la estructura organizativa así como a las personas que integran a ésta, las cuales tienen que cambiar su dinámica laboral e incluso sus relaciones con el resto de los miembros de la organización.	Funcionamiento interno	El espacio en el que se articulan y coordinan sus diferentes funciones, actividades, actores, múltiples lógicas y estrategias con vistas a la realización de un único objetivo común: <i>convertirse en espacios altamente eficaces, eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad</i> .	Discurso	Remite a las tendencias o referencias dominantes en una época dada, reflejando las sensibilidades, puntos de vista, intereses políticos y de grupos de poder. Bajo esta vertiente podríamos ubicar el enfoque que actualmente se enmarca en el discurso de la Nueva Gestión Pública (NGP) vista como una estrategia que busca remplazar al modelo burocrático tradicional, aludiendo al eficiente uso de recursos, la eficacia y la efectividad dentro de una organización.
Dimensión organizativa	La organización se ve afectada por los cambios en la propia estructura, en las unidades de trabajo, control, centralización de la toma de decisiones, organización y gestión por procesos, roles y responsabilidades, medidas e incentivos, conflicto y juegos de poder, habilidades y conocimientos, y cultura organizativa.	Organización del trabajo	El contenido de las tareas de los trabajadores de la aduana, así como sus modalidades de articulación (Linhart 1997:26) Análisis de los puestos de trabajo, de las calificaciones, la capacitación, las condiciones de trabajo, los mecanismos de evaluación y control, la brecha entre trabajo prescripto y trabajo real, etc.	Prácticas	Es decir, las políticas, herramientas tecnológicas, estrategias o reformas implementadas para operar los cambios y que afectan el diseño, la organización y la gestión del trabajo. En este nivel no debe perderse de vista el papel de los trabajadores, que son en gran medida los que operan los cambios en las prácticas
Dimensión humana	Los cambios que van a afectar la dimensión humana son diversos, fundamentalmente en los procesos de trabajo, lo que obliga a las personas a adquirir nuevos conocimientos y habilidades; establecer nuevas relaciones; tomar decisiones, negociar, asumir nuevos roles y responsabilidades; asimilar nuevos hábitos y valores organizacionales.	Contenido de las relaciones sociales	La aduana vista como organización es productora de un vínculo social de restricciones y de reglas formales e informales – es decir, modelos ideológicos y culturales de control, negociación por parte de los actores, adopción, adaptación o resistencia de nuevas prácticas-. En esta dinámica la estructura desarrollará estrategias para hacerla funcionar de la manera más eficiente.	Evaluación de resultados	Como la suma de la intencionalidad y los objetivos planteados en el nivel de discurso, con las estrategias de cambio implementadas en el nivel de prácticas, dando como resultado las realizaciones óptimas del cambio (objetivos esperados)
				Efectos	Representa los resultados no esperados, no buscados.

Fuente: Elaboración Propia

Como se aprecia en la *tabla 2* una sistematización para el análisis de la modernización de la organización atiende a cuatro niveles de inscripción: el discurso, las prácticas, los resultados y los efectos (Linhart 1997). Es necesario distinguir los *niveles de inscripción* de dichos cambios, evitando incurrir en supuestos falsos que determinen que “no hay cambio y todo es mero discurso” o

“que todo cambia, porque podemos observar alguna política o práctica tendientes a implementar un cambio sin preocuparse por evaluar los resultados y los efectos de éstos” (Linhart 1997:29).

### **7.8 El discurso**

En primer lugar se ubica el cambio a nivel discursivo, que de acuerdo con Linhart (1997) remite a las tendencias o referencias dominantes en una época dada, reflejando las sensibilidades, puntos de vista, intereses políticos y de grupos de poder. Bajo esta vertiente la Nueva Gestión Pública (NGP) plantea la propuesta de incorporar al sector gubernamental las estrategias del sector industrial, buscando con ello remplazar al tan criticado y aletargado modelo burocrático tradicional, haciendo alusión al eficiente uso de recursos, la eficacia, la calidad y la efectividad dentro de una organización. El cambio entonces, desde este nivel discursivo se alimenta con la propuesta de maximizar, modernizar, hacer un gobierno vanguardista e innovador.

Del mismo modo, el nivel de cambio discursivo tiene sus referentes en el neoinstitucionalismo ya que esta postura teórica permite contextualizar, considerando elementos como las presiones internacionales para instaurar reformas y cambios, los objetivos y estrategias con los que nace un proceso de modernización, el cambio institucional generado mediante mecanismos de isomorfismo, o la crisis de legitimidad de los servicios públicos, etc. El discurso también abarca lo que los trabajadores argumentan para legitimar o rechazar la introducción de herramientas tecnológicas que en suma con las nuevas prácticas laborales, le dan un modo de posicionarse en este proceso de modernización.

Asimismo, los trabajadores organizados o en pequeños grupos pueden argumentar al discurso o respuesta ante la presión institucional.

### **7.8.1 Las Prácticas**

El segundo nivel de análisis del cambio organizacional correspondería a las prácticas, es decir, las políticas, las herramientas tecnológicas, las estrategias o reformas implementadas para operar los cambios en la institución y que afectan el diseño, la organización y la gestión del trabajo.

Bajo los referentes de este nivel, la teoría de la elección racional puede ser una herramienta muy útil según los neoinstitucionalistas ya que permite explicar el comportamiento de los actores tanto en la política como en otros ámbitos de las relaciones sociales, siempre y cuando la identidad de los actores y sus objetivos estén establecidos y las reglas de interacción sean precisas y conocidas por los agentes interactivos, (Romero 2001:11). Si bien, no se rechaza completamente la existencia del actor racional, prevalece el fundamento de que *“en la relación entre individuos existen incertidumbres producto de la información incompleta sobre la conducta de otros individuos”*, (North 1995:15).

Siguiendo este argumento, el procesamiento subjetivo e incompleto de la información juega un papel sustantivo en la toma de decisiones, y por ende en las prácticas. Lo mismo que la ideología, concebida como las percepciones subjetivas (modelos, teorías) que toda la gente posee para explicar el mundo que lo rodea. Esas interacciones regulares, prácticas habitadas que llamamos instituciones pueden estar muy lejos de lo óptimo en cualquier sentido del término, debido a las

limitaciones en la información y en el desconocimiento del entorno que limitan necesariamente la racionalidad humana, (DiMaggio y Powell 2001: 13).

Es por ello que los entes sociales tienen que dedicar parte de sus recursos a tratar de saber cómo se comportará el medio, lo que incluye tanto el ambiente natural como el entorno social. Este argumento significa que en la realidad nunca encontramos acciones aisladas, cuyos fines y medios puedan ser premeditados y calculados.

Con frecuencia las prácticas, se basan más en identificar el comportamiento normativamente apropiado que en calcular los beneficios esperados de opciones alternativas, como argumentan los neoinstitucionalistas cercanos a la concepción sociológica. Por tanto, en la vida cotidiana los hombres actúan *como si siguieran reglas*; saben cómo hacer las cosas, y ese saber incluye una experiencia práctica, una experiencia reflexiva y una orientación normativa.

DiMaggio y Powell (2001), consideran que mucho de lo que tiene de distintivo el trabajo del nuevo institucionalismo se deduce de las imágenes implícitas (que constituyen al menos los rudimentos de una *teoría de la acción* en el sentido parsoniano), de las motivaciones de los actores, de sus orientaciones hacia la acción y el contexto en que actúan (DiMaggio y Powell 2001:17). Pero, decir que el comportamiento está gobernado por “reglas” no significa que éste sea trivial o no razonado. El nuevo institucionalismo que no rechaza del todo las teorías de la acción racional sino que puede contribuir con más claridad a explicar el proceso de cambio institucional, ya que considera a las instituciones como susceptibles de diseño y no sólo como constreñimientos dados. (Romero 2001: 20).

Por el lado de la sociología, el nuevo institucionalismo pone de relieve la organización y sus ambientes, así como aspectos de la realidad que son inconsistentes con las explicaciones formales de las organizaciones; también se hace hincapié en el papel de la cultura en la conformación de la realidad organizacional (Powell, 2001). Esto hace posible rescatar su dimensión social y política.

Las prácticas pues, reflejan la cultura como un sistema de mapas cognitivos que encauzan las decisiones humanas. Douglass C. North (1995) es de los autores más sólidos entre los que defienden esta visión. Este autor ha llamado la atención sobre la necesidad de construir una teoría de la ideología para explicar el proceso de formación de las preferencias y como un elemento clave para especificar las limitaciones en la racionalidad de las decisiones de los actores.

*“la gente actúa en parte sobre la base de mitos, dogmas, ideologías y teorías a medio cocinar. Las ideas importan; y la manera en que las ideas se comunican entre la gente es decisiva para que las teorías nos permitan lidiar con problemas fuertes de incertidumbre en el nivel individual. Bajo condiciones de incertidumbre, la interpretación que hacen los individuos de su entorno refleja su aprendizaje. Individuos con bagajes culturales y experiencias comunes compartirán modelos mentales razonablemente convergentes, ideologías e instituciones, e individuos con diferentes experiencias de aprendizaje (tanto culturales como ambientales) tendrán diferentes teorías (modelos, ideologías) para interpretar el entorno. Es más: la retroalimentación de información obtenida de sus opciones no es suficiente para que converjan interpretaciones de la realidad en competencia (Denzau y North, 1994: 3-4).*

En este nivel no debe perderse de vista el papel de los trabajadores, quienes son en gran medida los que operan los cambios en las prácticas, de este modo se deben considerar sus márgenes de maniobra y ajuste para de este modo dar paso a la construcción del siguiente nivel de cambio.

### **7.8.2 Los resultados**

El tercer nivel de cambio en la organización se enfoca en la evaluación de resultados, entendido como la suma de la intencionalidad y los objetivos planteados en el nivel de discurso, con las estrategias de cambio implementadas en el nivel de prácticas, dando como resultado las realizaciones óptimas del cambio (cumplir con los objetivos esperados).

En este nivel, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales (que pueden ser políticos, sociales, económicos y culturales), dentro de los que actúan los individuos influyen de manera determinante sobre sus prácticas y por ende en los resultados de éstas. Para North (1995:4), la incertidumbre del individuo sobre el comportamiento de los otros dificulta la capacidad de los entes sociales, o mejor dicho de las organizaciones, para cumplir los fines que socialmente se les ha atribuido en la división del trabajo.

Si los resultados obtenidos distan de los objetivos planteados y muestran el fracaso o negociación de las estrategias de cambio, nuestro análisis se extiende al cuarto y último nivel: los efectos.

### **7.8.3 Los efectos**

Los efectos no esperados dentro de un proceso de cambio en una organización se pueden manifestar de diversas formas; ya sea mediante el incumplimiento de

objetivos o re-significación de los mismos, una brecha negociada entre las prácticas del proyecto y las prácticas reales, resistencia al cambio, conflicto de intereses, desaprovechamiento de herramientas tecnológicas, deficiencias en el modo de evaluación y decoupling institucional, solo por mencionar algunos. En este sentido, March y Olsen (1997), contribuyen a los resultados que pueden esperarse de la modernización aduanera, hay que hacer hincapié en la distancia entre lo planeado y formulado por un lado, y lo obtenido y ejecutado en las organizaciones por el otro, reconociendo para tal efecto que no hay homogeneidad ni organizaciones que sean meros instrumentos.

## 8. Metodología

El presente capítulo referente al diseño metodológico, tiene como objetivo definir el paradigma desde el cual se lleva a cabo el trabajo de investigación, el método a seguir para trabajar la información y las técnicas de trabajo de campo a través de las cuales se obtiene la información. El diseño incluye también la definición de las variables y los conceptos más relevantes en el trabajo así como los indicadores empíricos de las variables; el resumen del trabajo de campo y la justificación del estudio de caso, el universo y las unidades de observación (Urbiola, 2009:90).

El análisis de la modernización aduanera, como se ha mencionado en capítulos anteriores, está integrado por todo un conjunto de factores internos y externos a la organización por lo que resulta necesario mostrar un análisis que trascienda de los datos cuantitativos proporcionados por organismos nacionales e internacionales, pasando al análisis cualitativo que permite estudiar la modernización como un todo: englobando el contexto, los individuos, la interacción de éstos; a modo que, el proceso pueda ser visto en su forma integral, es decir, una visión holística que dé cuenta de la complejidad de este tipo de procesos de cambio.

El estudio de la institucionalización de las nuevas prácticas de trabajo que re-conceptualizan la forma de prestar servicios, desde una perspectiva subjetiva explora la construcción de la realidad del sujeto, tal hecho hace que no se pueda generalizar a partir del estudio de caso analizado a las 49 aduanas del país, pero sí a un grupo de aduanas que comparten características específicas como el tipo de tráfico de mercancías, la ubicación geográfica entre otras, (de las cuales se dará

mayor detalle más adelante) esto de acuerdo a la generalización por el estudio de caso típico (Gimenez 2012).

Finalmente el presente trabajo de tesis incorpora a la triangulación como una alternativa para resolver el problema de la inducción. La triangulación para el análisis de la información obtenida en el estudio de caso se hará con ayuda de la fenomenología, como un método que busca conocer cómo perciben los individuos o actores el mundo social a través de su experiencia (Collins 1996).

### **8.1 El paradigma cualitativo de investigación**

El interés de la investigación cualitativa es entender una situación social particular, un evento, rol, grupo o interacción (Locke, Spriduso y Silverman, 1987).

Reconociendo la complementariedad del enfoque cuantitativo y cualitativo dentro de la investigación, pero resaltando que lo cualitativo nos ofrece una manera diferente de pensar el mundo, de mirarlo, (Strauss y Corbin, 2002), la presente investigación se inclina por el paradigma cualitativo, buscando *“desarrollar un entendimiento contextualizado y profundo de uno o varios individuos, organizaciones o eventos unidos entre sí por una relación espacio-temporal mediante el uso de múltiples fuentes, como entrevistas, observaciones y documentos”* (Creswell,2007:97).

Las razones que motivan y justifican la utilización de la investigación de tipo cualitativo son en primera instancia para comprender e interpretar la realidad; en este caso, la realidad que gira en torno la introducción de una herramienta tecnológica en el contexto laboral de la Aduana de México (enfocándose en un

estudio de caso en una aduana interna), el proyecto de modernización, el cambio organizacional, los ajustes, las resistencias, las intenciones y las estrategias de los involucrados (partiendo desde la base de la organización hasta los mandos altos de la misma).

Además de la interpretación de la realidad, el paradigma cualitativo nos da bases para conocer cómo se instrumentan los cambios en un espacio de trabajo bajo el discurso de la modernización administrativa que constituye una determinada realidad, con la finalidad de resaltar las estrategias bien instrumentadas y proponer algunas sugerencias que permitan emancipar a los involucrados e identificar potenciales de cambio organizacional.

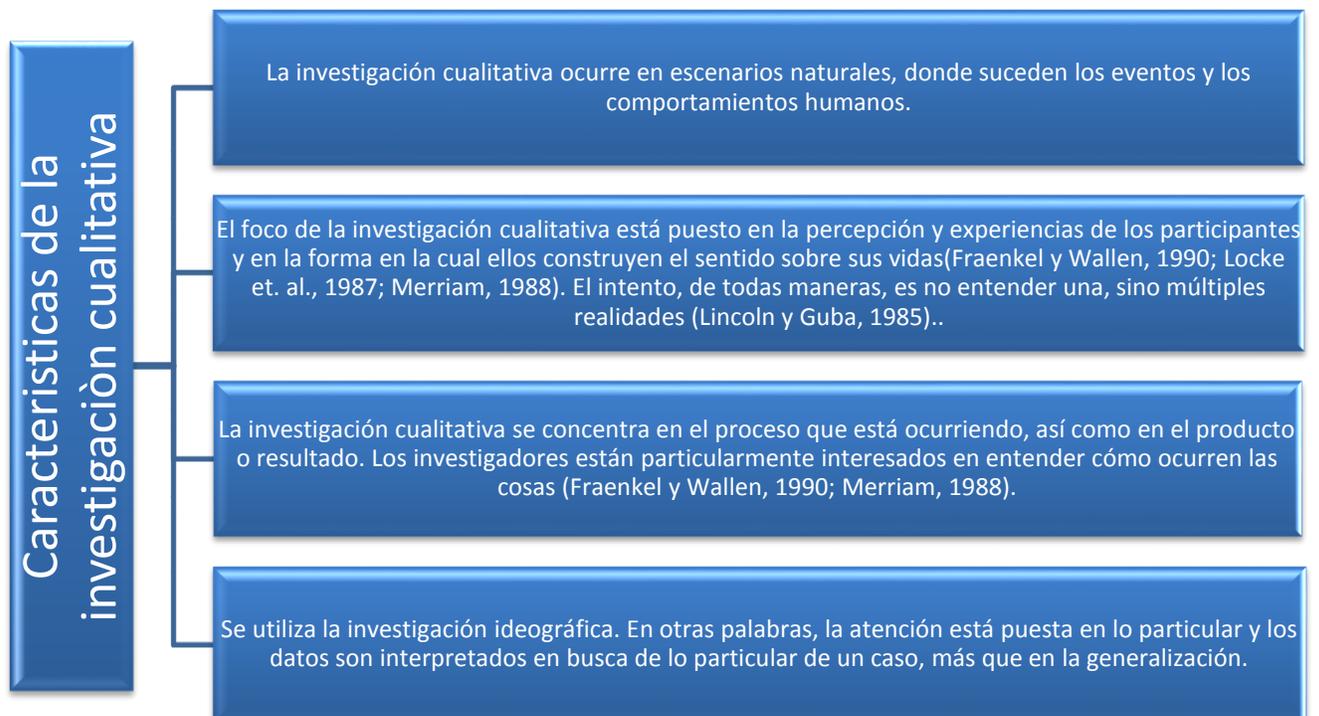
En otra vertiente, Urbiola (2009) señala que cuando se analiza el cambio organizacional se puede tener una visión meramente técnica o instrumental de corte funcionalista donde se otorga gran importancia a los datos numéricos y a la relación entre variables de corte paramétrico; o, por otro lado, una visión más subjetiva de corte inductivo y con énfasis en los elementos de la subjetividad que construyen los sujetos al interior de la organización. El uso de la metodología cualitativa en este último enfoque es muy importante ya que muestra el fenómeno analizado desde la perspectiva de los sujetos (p. 63).

Esta última visión, la que refiere a un estudio más subjetivo analiza la construcción de significados entre los miembros de la organización, reconociendo la visión del trabajador dentro de la misma. Para este tipo de trabajos de carácter inductivo que incluyen métodos de investigación cualitativa se requiere de trabajo de campo extenso donde el uso de técnicas como la observación participante y no participante

y la entrevista estructurada, semiestructurada y abierta se complementan con el de la descripción del investigador (p. 64).

Ante la elección del paradigma cualitativo, la tabla 1 resume a continuación las características que lo diferencian de la investigación cuantitativa y que al mismo tiempo le dan pertinencia en su implementación para esta investigación. (Ver tabla 3)

**Tabla 3. Investigación cualitativa**



**Fuente: Elaboración propia con información de Creswell (2007)**

## **8.2 El diseño de la investigación: El estudio de caso**

Para el desarrollo de la investigación se ha optado el diseño metodológico del estudio de caso “*definido por Yin (2009:19) como un fenómeno (o unidad) espacialmente delimitado, observado en un solo punto del tiempo o a través de un determinado periodo de tiempo*” (Giménez 2012:5).

Las técnicas de investigación fueron la observación participante y no participante. Se realizaron 7 entrevistas estructuradas y semi estructuradas; también se obtuvo información a través de pláticas informales con personal de labora en la organización. Para llevar a cabo el trabajo de campo en primer lugar se realizó una revisión bibliográfica de la información disponible sobre las condiciones de las aduanas en México y del estudio de caso en particular. En un segundo momento, se diseñaron las guías de entrevista, teniendo como temas centrales la modernización y el cambio organizacional. Dentro de la modernización se desagregó en management público, comunicación organizacional y la institucionalización de nuevas prácticas laborales.

Partiendo de la propuesta de Pittegrew (1997), la presente investigación tiene como eje central el estudio del cambio organizacional, contemplando tanto el carácter dinámico de los sujetos, el contexto, las propias organizaciones y las lógicas de acción, así como el del cambio en sí mismo.

De acuerdo a Pettigrew (1997) una investigación sobre la modernización debe explorar los contextos, el contenido y los procesos de cambio simultáneamente con

sus conexiones en el tiempo. Para ello propone el uso del contextualismo como teoría y método.

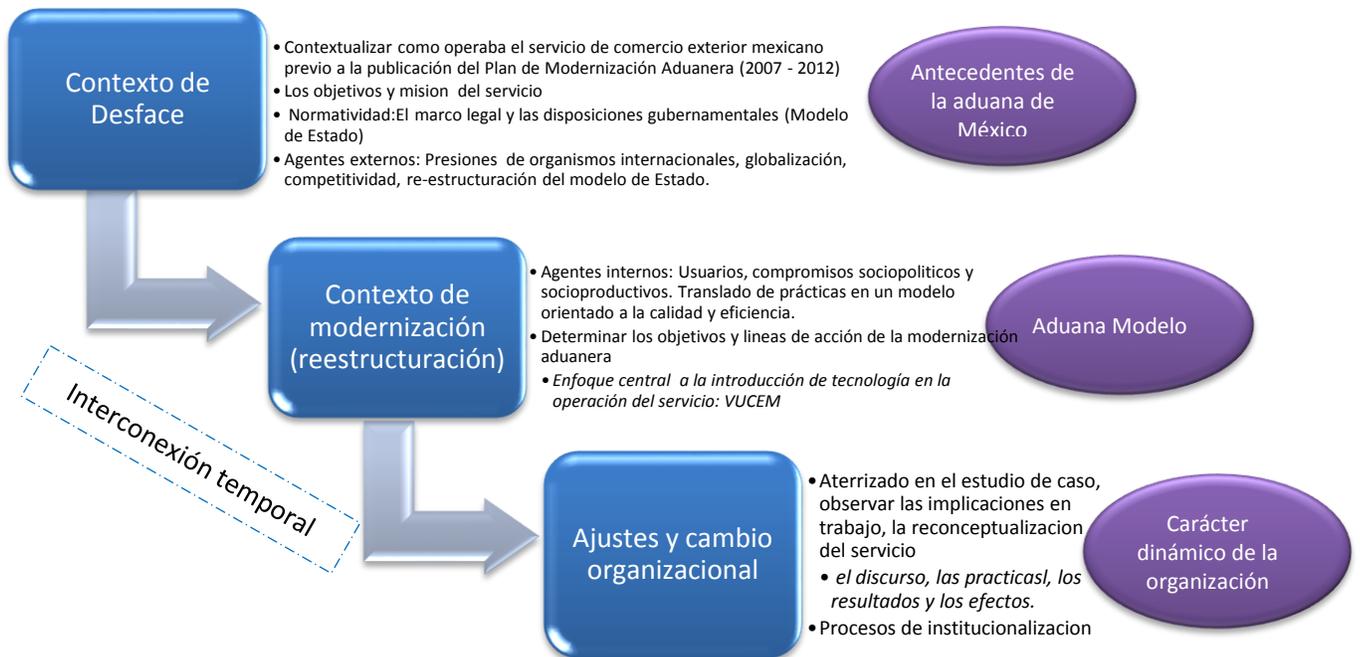
### Ilustración 1. Esquema de análisis de la modernización



Fuente: Elaboración Propia

Como muestra la *ilustración 1* el contextualismo constituye una propuesta de análisis holístico y dinámico en donde el proceso de modernización es visto de forma integral, el propósito es la descripción, análisis y explicación del qué, por qué y cómo de alguna secuencia de acciones individuales y/o colectivas, considerándose tanto a los agentes internos como a los agentes externos, el contexto en que se desarrolla; los antecedentes del cambio (objetivos y líneas de acción), el momento en el que éste ocurre, y los resultados derivados, (Pettigrew 1997: 86-110).

## Ilustración 2. Contextualismo aplicado al estudio de caso



Fuente: Elaboración Propia

Los estudios de caso pueden versar sobre un solo caso o sobre múltiples casos. De aquí se derivan, según Yin (citado en Giménez 2012), cuatro posibles tipos de diseño para los estudios de caso:

- ◆ Tipo 1: diseños para un solo caso, considerado holísticamente como una sola unidad de análisis.
- ◆ Tipo 2: diseños para un solo caso, pero con sub-unidades de análisis contenidas dentro del caso.
- ◆ Tipo 3: diseños para múltiples casos, considerando cada uno de ellos holísticamente.

- ◆ Tipo 4: diseños para múltiples casos, pero conteniendo cada uno de ellos sub unidades.

Para esta investigación el diseño de estudio de caso analizado corresponde al tipo 1 *“un solo caso, considerado holísticamente como una sola unidad de análisis”* (Giménez 2012:45). La forma de distinguir los elementos que definen al estudio de caso, es justamente el vínculo entre el contexto y la acción. Ambos elementos resultan importantes para observar cómo se influyen mutuamente. Un caso típico es aquel que es similar en aspectos cruciales a otros que hubieran podido seleccionarse igualmente (Denscombe, 2010 citado en Giménez 2012).

En el caso de la modernización aduanera tenemos 49 aduanas cuyas ubicaciones geográficas permiten categorizarlas en aduanas fronterizas terrestres, aduanas marítimas, aduanas aeropuerto-aéreas y aduanas de tráfico interno. Para nuestro análisis se ha seleccionado una aduana dentro de la clasificación de las aduanas de tráfico interno por poseer condiciones más favorables en cuanto al volumen de operaciones, seguridad, estabilidad de los mandos medios y altos de la administración, y otras especificaciones operativas de las que más adelante se dará detalle. Sin embargo, las características hasta ahora mencionadas permiten categorizar nuestro estudio como un *“caso típico”* (Giménez 2012:49)

Teniendo en consideración que la presente tesis parte del paradigma cualitativo analizando la modernización aduanera bajo la metodología del estudio de caso típico, nos enfrentamos ahora al reto de la generalización.

*“Denscombe (2010), postula que cierto grado de homogeneidad entre los casos de una misma clase, permite generalizar los resultados obtenidos en uno de ellos a los demás de la misma clase o categoría”, (Giménez 2012:57).*

De tal modo que los resultados obtenidos en esta investigación podrán generalizarse a todas las aduanas de tráfico interno, pues entre ellas comparten características institucionales, la misma interconexión temporal en que se ubican los antecedentes del cambio (ilustración 2) y las variables que permiten concebir al contexto como un arreglo de estructuras y procesos en donde las interpretaciones y acciones de los actores sirven para moldear el proceso. Estructura y contexto están involucrados para el cambio pero los actores y grupos ejercen influencia en ambos moviéndolos en mayor o menor medida.

### **8.3 Pregunta de Investigación**

Resulta crucial como muestra la *ilustración 2*, que un estudio de caso típico (Giménez 2012) desde un enfoque contextualista no pierda de vista la interconexión temporal ubicando al cambio en el pasado y en el presente; este punto es medular pues el presente no se entiende de forma aislada, se heredan bases, tendencias, lógicas de funcionamiento, etc. Dando pauta a la creación de un contexto inicial y el carácter dinámico de la organización (Carrillo 2009), este esquema contribuye a responder el cuestionamiento central de este trabajo de investigación:

- ◆ ¿Cómo afectan el funcionamiento interno de la organización, las presiones externas y el discurso oficial, el proceso de institucionalización de nuevas prácticas laborales?

### **8.3.1 Preguntas Complementarias:**

Con la finalidad de brindar mayor claridad a la pregunta central de la investigación a continuación se establecen las siguientes preguntas complementarias.

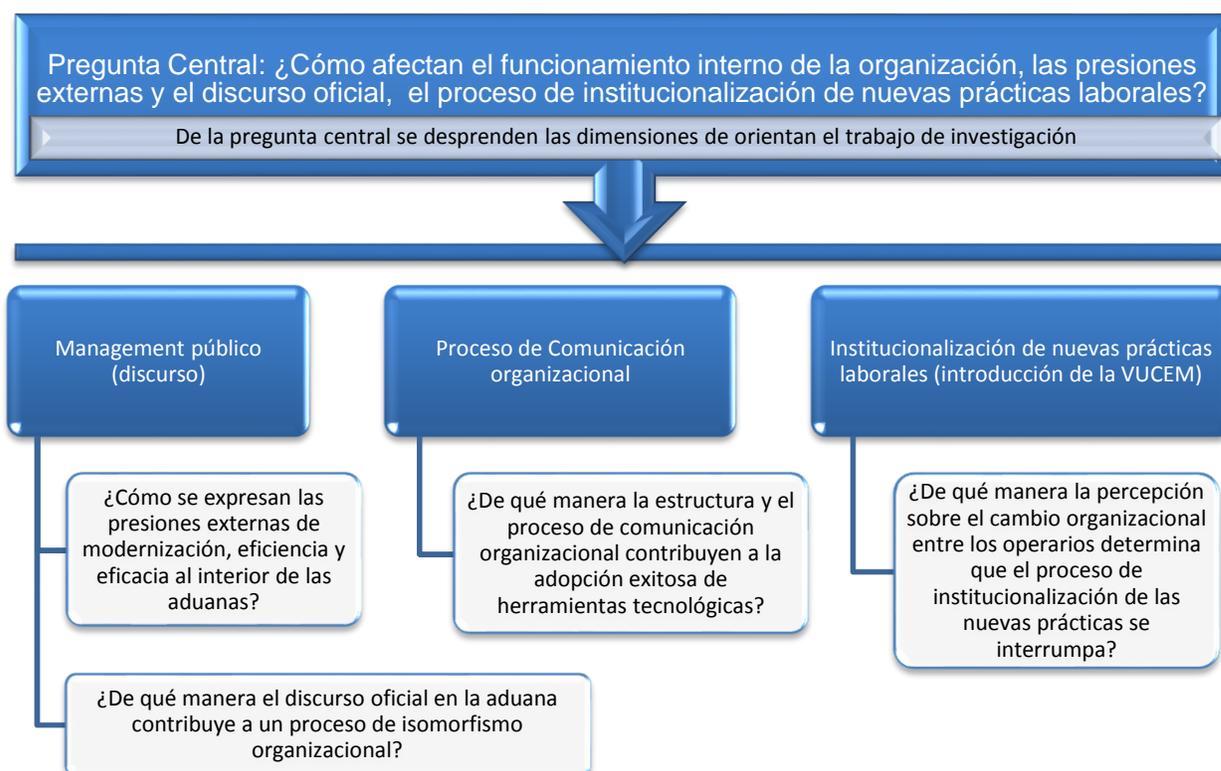
- a) ¿De qué manera la estructura y el proceso de comunicación organizacional contribuyen a la adopción exitosa de herramientas tecnológicas?
- b) ¿Cómo se expresan las presiones externas de modernización, eficiencia y eficacia al interior de las aduanas?
- c) ¿De qué manera el discurso oficial en la aduana contribuye a un proceso de isomorfismo organizacional?
- d) ¿De qué manera la percepción sobre el cambio organizacional entre los operarios determina que el proceso de institucionalización de las nuevas prácticas se interrumpa?

### **8.4 Dimensiones de investigación**

La pregunta central de la presente investigación puede entenderse en mayor medida con la integración de las preguntas complementarias y la definición de las dimensiones en las que se enmarcan cada una. De acuerdo con Urbiola (2009) citando a Páramo (1999), *“los conceptos que se incluyen tienen como finalidad el poder ser usados en forma independiente a la teoría donde fueron desarrollados, es decir, se busca que por sí mismos puedan ser de utilidad para comprender la naturaleza del problema que se estudia, las dimensiones con las cuales se relaciona el problema, los elementos de cada dimensión y los procesos de articulación al interior y con el contexto social general”*, (p. 105).

Atendiendo a lo anterior, el esquema 1 muestra a la pregunta central de la investigación y sus tres grandes dimensiones, a modo de precisar la dirección de la investigación y el encuadre de las preguntas secundarias en una dimensión en particular.

### Esquema 1. Dimensiones de análisis



**Fuente: Elaboración Propia**

#### 8.4.1 Dimensión del análisis 1: Management público

La modificación del contexto político, del proyecto de estado que busca generar las condiciones para el desarrollo económico, la mayor exigencia ciudadana y empresarial, el aumento de las demandas por mejores y más eficientes servicios y

desde luego la urgencia de contar con una institucionalidad que funcione, dan todo un referente para conceptualizar el cambio organizacional desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública.

De acuerdo con Álvarez (1996: 1) *“La gestión pública o el management público en su caso, implica, entonces, tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, trayectoria que va desde la declaración hasta la ejecución de las políticas públicas (...) y los resultados que de ésta se deriven”*.

El discurso modernizador de la aduana se apoya de conceptos rectores para dar legitimidad a la estrategia managerial, hace uso de indicadores internacionales para evidenciar el deficiente desempeño de la institución aduanera y en contraparte retoma ideas como la mejora continua, la eficiencia, la efectividad, la competitividad para justificar la crítica hacia el modelo burocrático. De este modo *“todo lo que está manejado por el estado está mal manejado, y hay que importar los modelos del sector privado”* (De Gaulejac 2008:13).

Ante tal estrategia la figura del ejecutivo público como “productor”, lo sitúa como responsable ya no solo de procedimientos sino que también de resultados. Y no es posible concebir este nuevo rol del ejecutivo público como el de un individuo aislado, sino que parece indispensable que su acción se potencie dentro de la organización, en su conjunto, se hagan cargo de la vertebración, instrumentalización y los resultados, (Álvarez 1996:6).

## **Dimensión del análisis 2**

### **Comunicación organizacional:**

La comunicación *“es una manera de establecer contacto con los demás por medio de ideas, hechos, pensamientos y conductas buscando una reacción al comunicado que se ha enviado”* (Martínez y Nosnik, 2002: 12). Su finalidad es reforzar o cambiar el comportamiento de aquel que recibe la comunicación, sin embargo, puede que tal propósito se cumpla o no; sin embargo la intencionalidad de lograr un resultado no cambia.

La comunicación organizacional definida por *“Hodgetts y Alman (1981) es el proceso mediante el cual un individuo o una de las sub-partes de la organización se pone en contacto con otro individuo u otra sub-parte, predominando que tal proceso resulta ser una herramienta de trabajo importante con la cual los individuos pueden entender su papel y se pueden desempeñar de acuerdo con él, en la organización”*, (Martínez y Nosnik 2002: 25).

## **Dimensión del análisis 3:**

### **Institucionalización**

De acuerdo con Urbiola (2009) *“La institucionalización es un proceso que nos permite entender el orden social”* (Urbiola 2009: 59). Las organizaciones se institucionalizan cuando la actividad humana se somete a la repetición de prácticas y patrones enmarcados en la llamada habitualización, es decir, cuando las actividades sociales están predeterminadas y existe una tipificación de las acciones por tipo y actor. La institucionalización, siguiendo con (Urbiola 2009) supone por lo tanto, un proceso de interacción social. *“En las organizaciones, la*

*institucionalización conlleva un proceso de comunicación y construcción simbólica, que permite llegar a consensos y acuerdos sobre las actividades institucionalizadas, pero también nos permite observar las áreas de divergencia y falta de consenso organizacional”, (Urbiola 2009:60).*

## 8.5 Hipótesis<sup>11</sup>

Como se aprecia en el apartado anterior las preguntas de investigación se agrupan en tres grandes dimensiones y para su análisis se ha seleccionado el paradigma cualitativo y el método del estudio de caso típico, continuando con esta lógica la hipótesis central busca dar respuesta a tales cuestionamientos.

Para una mejor lectura y comprensión de las variables y el planteamiento de las proposiciones que guían este trabajo de investigación, se ha establecido una hipótesis general y posteriormente se ha fraccionado para su análisis en hipótesis complementarias. De este modo, la hipótesis central expresa:

- ◆ El funcionamiento interno de la organización, las presiones externas y el discurso que legitima las estrategias del management afectan el proceso de institucionalización de nuevas prácticas (VUCEM) y lejos de generar un cambio organizacional responden a un proceso de isomorfismo organizacional.

### 8.5.1 Hipótesis de trabajo:

Como se mencionó anteriormente, la hipótesis central es una hipótesis abstracta por lo que se ha fraccionado para una mejor apreciación de las dimensiones de estudio analizadas:

- a) La herramienta tecnológica tendrá mayor éxito si la estructura organizacional es flexible y si existen canales de comunicación adecuados.

---

<sup>11</sup> Para algunos metodólogos el término es “proposiciones”

En este trabajo se determinó analizar la hipótesis de trabajo por considerarse que está relacionada con la Nueva Gerencia Pública, por otro lado involucra también la comunicación, el discurso corporativo y las prácticas subjetivas de los empleados en la aduana. Asimismo nos permite evaluar el avance del proceso de institucionalización.

### **8.6 Variables Independientes y Variables Dependientes**

De acuerdo con nuestra hipótesis central que establece que “El funcionamiento interno de la organización, las presiones externas y el discurso que legitima las estrategias del management afectan el proceso de institucionalización de nuevas prácticas (VUCEM) y lejos de generar un cambio organizacional responden a un proceso de isomorfismo organizacional”. Comenzaremos su análisis observando las variables independientes y dependientes en la primera hipótesis complementaria que se encuadra en el funcionamiento interno de la organización y dentro de la dimensión de la comunicación organizacional (*Esquema 1*).

La siguiente tabla muestra la hipótesis complementaria a, las variables y dimensiones de análisis que se consideraron en la presente investigación, sin que tal hecho signifique que son los únicos elementos que pueden determinar las condiciones del cambio organizacional. Es decir, de todas las variables que inciden en el problema se consideró que la estructura organizacional y la comunicación, constituyen elementos indispensables en el éxito de la herramienta tecnológica. En la tabla 4 al final se muestra en la última columna los indicadores empíricos que permiten evaluar los resultados del cambio organizacional.

En la tabla se muestra la hipótesis de trabajo con las variables independientes:

- Estructura de la organización
- Canales de la Comunicación

Asimismo están especificados elementos como, las dimensiones de cada variable (dimensión, dimensión A') y los indicadores empíricos. En cuanto a los últimos, se consideró retomar aquellos que tuvieran un mayor impacto en la evaluación de la variable.

La estructura de la organización se analizó con respecto a la división del trabajo y la organización del mismo. Se buscó también conocer cómo se toman las decisiones y cuál es la división del trabajo. Puede observarse que los indicadores empíricos se refieren a los niveles jerárquicos, concentración de poder y funciones departamentales así como condicione laborales (formas de contratación y rotación). En cuanto a la dimensión de la variable, canales de comunicación, las dimensiones hacen referencia al tipo de medio utilizado para comunicarse dentro de la organización así como a los contenidos a través del discurso.

**Tabla 4. Hipótesis complementaria a)**

<b>A) La herramienta tecnológica tendrá mayor éxito si la estructura organizacional es flexible y si existen canales de comunicación adecuados.</b>				
<b>VARIABLE INDEPENDIENTE</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión A'</b>	<b>INDICADORES EMPIRICOS DE LA VARIABLE</b>	
Funcionamiento interno de la organización	1 Estructura de la organización	1.1 División del trabajo	1.1.1 Toma de decisiones	a) Número de niveles jerárquicos (organigrama) b) Concentración de poder (quien toma las decisiones)
			1.1.2 Diferenciación y especialización de las actividades	a) Funciones y departamentos con tareas concretas y mutuamente excluyentes
		1.2 Organización del trabajo	1.2.1 Condiciones del trabajo	a) Formas de contratación y despido. c) Rotación de personal d) Existencia de un sindicato e) Conocimiento y cumplimiento de un contrato
			1.2.2 Mecanismos de evaluación y control	a) Volumen de operación, b) Volumen de incidencias, c) Eficiencia (relación tiempo de servicio)
			1.2.3 Descripción de tareas de los trabajadores de la aduana	b) Congruencia de prácticas & manual de procedimientos (operativo y administrativos)
		2. Canales de Comunicación	2.1 Tipos de comunicación	
	2.2 Medios de comunicación		CANALES (correo, memorándums, hojas informativas, oficios, juntas)	
	2.3 Discurso persuasivo		2.3.1 Calidad y eficiencia de la gestión	Ideas que hacen alusión al eficiente uso de recursos, la eficacia, la calidad y la efectividad dentro de una organización.
			2.3.2 Gobierno vanguardista e innovador	Plan Nacional de Desarrollo (2006 - 2012) y Plan Nacional de Desarrollo (2012 - 2018)
		2.3.3 Transformación en la forma de prestar servicios en las aduanas	Importancia que se les otorga a los estudios y recomendaciones emitidas por organismos internacionales	
<b>VARIABLE DEPENDIENTE</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión A'</b>	<b>Indicadores</b>	
Herramienta tecnológica	3. VUCEM	3.1 Institucionalización de las nuevas herramientas tecnológicas	a) Eliminación de procedimientos antiguos b) Gestión de las nuevas prácticas por el administrador general Percepción de las nuevas prácticas derivadas de la implementación de la nueva tecnología	
		3.2 Cumplimiento de los objetivos planteados en el plan de modernización	a) Reposicionamiento en el índice de competitividad en materia de comercio exterior publicado por WB b) Interconectividad interna y con otras dependencias gubernamentales c) eliminación de la presentación física de documentos para la imp/exp	
		3.3 Profesionalización del personal	Percepción positiva del servicio	

Fuente: elaboración propia

## 8.7 Universo y Muestra

Para la aplicación del trabajo de campo, se recurrió al método cualitativo de investigación, pero primeramente se analizó el universo del problema a investigar.

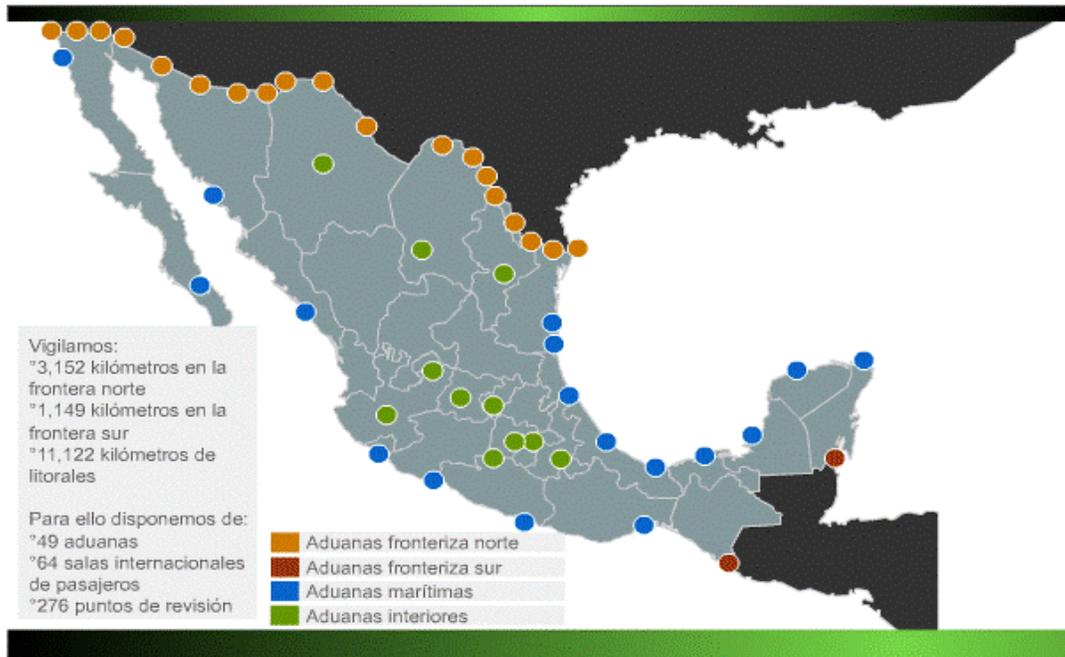
La modernización aduanera como se ha mencionado en capítulos anteriores, es un proceso que dio inicio en el año 2007 e impacta de forma directa a las 49 instituciones aduaneras encargadas de administrar las actividades derivadas del comercio exterior.

Siguiendo éste argumento, Martínez (2012) menciona que *“el flujo de mercancías en México debe ser manipulado e inspeccionado desde el momento de su entrada y salida, manteniéndose a su vez un control total del mismo, razón por la que estratégicamente se han establecido 49 aduanas cuya finalidad primordial se concentra en vigilar los movimientos del acto del comercio exterior”*, (Martínez 2012:100).

De esta función de vigilancia, las aduanas pueden categorizarse en diferentes tipologías conforme a su ubicación geográfica y al medio de transporte que atienden. *(Ilustración 3) De este modo podemos encontrar, aduanas fronterizas (norte y sur), aduanas marítimas y aduanas interiores.*

Como se puede apreciar en la *ilustración 3* las aduanas fronterizas al norte del país sobresalen en número con un total de 19 de las 49 aduanas mexicanas, se ubican evidentemente en la frontera con Estados Unidos, principal socio comercial de México. Tienen una extensión de 3152 kilómetros y concentran el mayor volumen de importaciones y exportaciones del país (SAT 2012). En contraste se puede apreciar que hacia la frontera sur, con una extensión territorial de 1149 kilómetros la existencia únicamente de 2 aduanas.

### Ilustración 3. Clasificación de aduanas por su ubicación geográfica



Fuente: Tomado de [www.aduanas.gob.mx](http://www.aduanas.gob.mx)

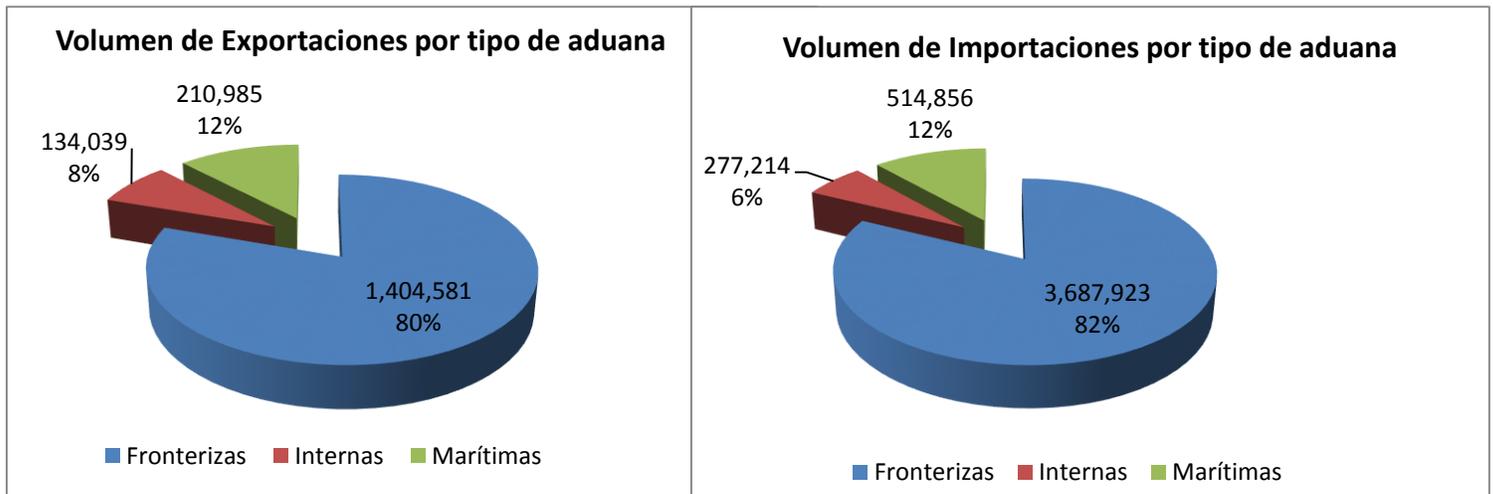
En menor proporción encontramos las aduanas marítimas, geográficamente ubicadas en los litorales del país y sumando un total de 17 aduanas. Y finalmente de acuerdo a la clasificación geográfica, se encuentran 11 aduanas Interiores.

Retomando la propuesta metodológica del estudio de caso típico (Giménez 2012) del Universo planteado buscaremos particularidades y características que detonen “casos privilegiados” para la confirmación o invalidación de la hipótesis central de la investigación. “*Este tipo de casos, (los privilegiados o críticos) permiten argumentar a fortiori: si en este caso es así, con mayor razón en los demás casos...; o en su forma negativa: si en este caso no es así, con mayor razón en los demás casos*”, (Giménez 2012:52).

### 8.7.1 Volumen de operaciones y diagnóstico

El primer elemento a considerar para determinar el grupo de aduanas más favorables para la muestra de la investigación, es el volumen de operaciones. En la gráfica 1 se observa el porcentaje de representatividad que tiene cada tipo de aduana tanto en las operaciones de exportación como en las de importación.

**Gráfica 1. Volumen de operaciones de comercio exterior clasificado por tipo de aduana**



Fuente: Elaboración propia con datos de SAT (2012)

Las 22 aduanas fronterizas suman en su conjunto el mayor volumen de operaciones tanto en importaciones como en exportaciones, Logistics Services Networks (2012), reportan que este tipo de aduanas de manera general presentan problemas por falta de personal para la cantidad de operaciones, infraestructura insuficiente y particularmente en la frontera norte influyen factores externos a la organización que entorpecen su funcionamiento, por ejemplo, el tráfico de drogas y armas, la delincuencia organizada y la inseguridad, por mencionar algunos. Tales elementos hacen que las aduanas de tipo fronterizo queden descartadas para la aplicación del estudio de caso puesto que se carece de certidumbre para determinar los elementos

que influyen en el éxito o fracaso del cambio organizacional, además de que se requeriría un trabajo de campo más extenso.

En segundo lugar la gráfica 1 posiciona a las aduanas marítimas, con 17 recintos ubicados geográficamente para atender los mercados tanto del Pacífico como del Golfo. A través de estas aduanas México realiza comercio internacional principalmente con Europa, China y Japón (Bello y Martínez 2012).

Sus principales deficiencias radican en la falta de espacios en las terminales portuarias, existencia de monopolios en algunas dependencias (estibadores, maniobristas), exceso de trámites y procesos innecesarios. Las operaciones superan la capacidad de algunas aduanas provocando retrasos en el despacho aduanero de acuerdo a lo publicado en el Plan de Modernización Aduanera (2007 – 2012) por otro lado el estudio realizado por Logistics Services Networks (2012), recalca aspectos como carencia de personal, falta de capacitación de las dependencias gubernamentales, devolución tardía de los depósitos en garantía, insuficiente infraestructura en las terminales. Y para manejar los grandes volúmenes de operaciones, el horario y el proceso de revisión de mercancías en las aduanas se requieren mayores recursos, los actuales, no van de acuerdo con el volumen de operaciones de comercio exterior y con la cantidad de usuarios/actores que intervienen tanto en las importaciones como en las exportaciones. Estas variables dependen de la naturaleza de la carga y el tipo de contenedores (consolidados o estibados). Los aspectos anteriormente señalados demuestran la complejidad al abordar un análisis de estudio de caso en las aduanas marítimas para la presente investigación.

El tercer tipo de aduana que muestra la gráfica 1, es la aduana interna. Como su nombre lo dice estas aduanas tienen la característica geográfica de encontrarse al interior del país, no tienen acceso a los litorales ni a las fronteras de México sin embargo se crearon con la encomienda de liberar el cuello de botella que se generan en las aduanas fronterizas y portuarias despachando igualmente las mercancías provenientes del comercio internacional (Bello y Martínez 2012:30). Existen 11 aduanas dentro de esta clasificación y de acuerdo con el estudio realizado por Logistics Services Networks (2012) estas aduanas presentan poco aprovechamiento de sus instalaciones, es decir son subutilizadas. Sin embargo esta cuestión no contribuye en la operatividad de las mismas pues continuando con Logistics Services Networks (2012) *“existe una falta de capacitación del personal y tardanza en la obtención de permisos de las dependencias gubernamentales”*, (Logistics Services Networks 2012:112).

El exceso de burocracia y los problemas en la operación que se presentan en las aduanas internas se vislumbra como un escenario favorable para la presente investigación, puesto que uno de los objetivos primordiales del plan de modernización es la simplificación de procesos y la eliminación de trámites burocráticos (Plan de Modernización Aduanera 2007- 2012)

Por otro lado las aduanas internas a diferencia de las aduanas fronterizas y portuarias, cuentan con mayor estabilidad en la permanencia de su personal, pues *“con la finalidad de salvaguardar la seguridad del personal y evitar actos de corrupción, los servidores públicos que lleven a su cargo la administración general local de las aduanas fronterizas y portuarias deberán ser transferidos cada seis*

*meses a otra aduana sin perder por tal motivo su cargo...*” (Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria 2013:14)

El último aspecto a considerar es la percepción que tienen los usuarios de comercio exterior (agentes aduanales, importadores, exportadores y contribuyentes en general) respecto a las aduanas internas, ya que como se ha comentado en líneas anteriores éstas aduanas cuentan con infraestructura y personal suficiente pero los estudios reflejan que tales elementos son insuficientes para garantizar el óptimo funcionamiento de la organización. En un estudio realizado por La Administración General de Evaluación (2013), se buscó medir la percepción que tienen los contribuyentes y usuarios de comercio exterior respecto a la calidad, transparencia en los trámites y procesos que se realizan en las aduanas del país.

**Tabla 5. Imagen de las aduanas**

Por tipo de aduana	Buena		Regular		Mala		
	Año	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Fronteriza		76%	81%	15%	11%	8%	7%
Portuaria		70%	81%	20%	11%	10%	7%
<b>Interior</b>		<b>66%</b>	<b>79%</b>	<b>25%</b>	<b>15%</b>	<b>8%</b>	<b>6%</b>

Fuente: Adaptada de La Administración General de Evaluación (2013)

La tabla 7 muestra que la percepción de los usuarios respecto a las aduanas internas aumento 13% respecto a la encuesta realizada en el año 2012, sin embargo aún se encuentra por debajo de la imagen que tienen los usuarios de las aduanas fronterizas y portuarias. Para ampliar más esta información, La Administración General de Evaluación (2013), puntualiza los aspectos que califican el servicio en

las aduanas. La tabla 8, confirma que las aduanas internas son evaluadas por los usuarios como las más deficientes respecto a los tres tipos de aduanas existentes.

**Tabla 6. Aspectos de servicio 2013**

Aspectos	Frontera	Portuaria	Interior
Calidad de las instalaciones	8.1	8.1	8.5
Transparencia	8.0	8.1	8.0
Formatos y sistemas para realizar trámites y consultas	8.0	7.9	7.8
Calidad en la atención del personal de la aduana	7.9	7.7	7.8
Simplificación de trámites aduaneros	7.8	7.7	7.6
Calidad de la atención vía correo electrónico y fax	7.8	7.5	7.6
Solución de dudas e información recibida por parte del servidor publico	7.7	7.7	7.5
Calidad de la tención vía telefónica	7.6	7.5	7.4
Tiempo de trámites (de principio a fin)	7.6	7.4	7.3
Respuestas a controversias derivadas de los trámites de Importación y Exportación	7.4	7.2	7.4
*Los números marcados en verde son los aspectos donde la aduana interior fue superior respecto a las 3 evaluadas y en rojo se señalan los rubros donde obtuvo la calificación más baja.			
**Escala de calificación de 0 a 10			

Fuente: Adaptada de La Administración General de Evaluación (2013)

Con fundamento a lo antes expuesto, la muestra de la presente investigación queda delimitada únicamente a las 11 aduanas internas ubicadas en Aguascalientes, Chihuahua, Guadalajara, Guanajuato, México, Monterrey, Puebla, Querétaro, Toluca y Torreón.

Las once aduanas comparten características organizacionales tales como: El Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria (Última actualización en 2013), organigrama y estructura orgánica. En cuanto a los medios de transporte a los que brindan servicio de despacho de mercancías son: terrestres, ferroviarios y aéreos. Geográficamente las aduanas internas se encuentran cerca de los centros de producción y distribución, cuentan con depósitos fiscales o fiscalizados (en su mayoría con ambos) y como se aprecia en la tabla 9 en su mayoría tienen un volumen de operación bajo.

**Tabla 7. Volumen de operaciones de comercio exterior en México 2012**

<b>Aduana</b>	<b>Exportación</b>	<b>Posición</b>	<b>%</b>	<b>Clasificación</b>	<b>Importación</b>	<b>Posición</b>	<b>%</b>
Nuevo Laredo, Tamaulipas	543,137	1	28.543	Frontera	1,413,283	1	28.4399
Colombia, Nuevo León	121,927	3	6.408	Frontera	300,165	6	6.0403
Ciudad Juárez, Chihuahua	118,149	4	6.209	Frontera	358,488	4	7.2139
Ciudad Reynosa, Tamaulipas	104,728	5	5.504	Frontera	318,970	5	6.4187
Nogales, Sonora	102,194	6	5.371	Frontera	228,953	8	4.6073
Tijuana, Baja California	94,841	7	4.984	Frontera	233,559	7	4.7000
Ciudad Hidalgo, Chiapas	88,313	8	4.641	Frontera	16,696	25	0.3360
Matamoros, Tamaulipas	73,130	9	3.843	Frontera	373,174	3	7.5095
Piedras Negras, Coahuila	48,785	13	2.564	Frontera	124,536	12	2.5061
Mexicali, Baja California	34,809	16	1.829	Frontera	134,633	11	2.7093
Tecate, Baja California	17,215	17	0.905	Frontera	30,827	19	0.6203
San Luis Rio Colorado, Sonora	17,149	18	0.901	Frontera	38,384	17	0.7724
Ciudad Acuña, Coahuila	11,752	22	0.618	Frontera	21,305	23	0.4287
Agua Prieta, Coahuila	6,223	26	0.327	Frontera	20,971	24	0.4220
Ciudad Camargo, Tamaulipas	5,019	27	0.264	Frontera	10,834	30	0.2180
Ojinaga, Chihuahua	4,873	29	0.256	Frontera	14,964	26	0.3011
Subteniente López, Quintana Roo	3,453	32	0.181	Frontera	799	44	0.0161
Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas	3,163	33	0.166	Frontera	21,880	22	0.4403
Puerto Palomas, Chihuahua	2,657	35	0.140	Frontera	12,990	27	0.2614
Naco, Sonora	2,136	38	0.112	Frontera	8,090	32	0.1628
Sonoyta, Sonora	928	43	0.049	Frontera	4,422	37	0.0890
<b>Aeropuerto Internacional Ciudad de México</b>	<b>153,267</b>	<b>2</b>	<b>8.055</b>	<b>Interna/Frontera</b>	<b>489,381</b>	<b>2</b>	<b>9.8479</b>
Guadalajara, Jalisco	46,771	14	2.458	Interna	118,436	13	2.3833
Monterrey, Nuevo León	35,250	15	1.852	Interna	49,021	16	0.9865
Toluca, México	12,054	20	0.633	Interna	50,614	15	1.0185
México	10,044	23	0.528	Interna	24,293	21	0.4889
Aguascalientes, Aguascalientes	9,899	24	0.520	Interna	8,821	31	0.1775
Querétaro, Querétaro	4,974	28	0.261	Interna	12,653	28	0.2546
Chihuahua, Chihuahua	8,351	25	0.439	Interna	6,392	33	0.1286
Torreón, Coahuila	3,550	31	0.187	Interna	3,769	38	0.0758
Guanajuato, Guanajuato	2,185	36	0.115	Interna	1,790	41	0.0360
Puebla, Puebla	961	42	0.051	Interna	1,425	42	0.0287
Manzanillo, Colima	62,777	10	3.299	Marítima	187,730	9	3.7777
Veracruz, Veracruz	59,089	11	3.105	Marítima	174,828	10	3.5181
Altamira, Tamaulipas	49,525	12	2.603	Marítima	53,505	14	1.0767
Progreso, Yucatán	12,355	19	0.649	Marítima	29,841	20	0.6005
Lázaro Cárdenas, Michoacán	11,833	21	0.622	Marítima	33,021	18	0.6645
Ensenada, Baja California	3,911	30	0.206	Marítima	5,766	34	0.1160
Cancún, Quintana Roo	2,711	34	0.142	Marítima	12,454	29	0.2506
Coatzacoalcos, Veracruz	2,168	37	0.114	Marítima	2,902	39	0.0584
Tampico, Tamaulipas	2,072	39	0.109	Marítima	5,380	35	0.1083
Mazatlán, Sinaloa	1,242	40	0.065	Marítima	4,716	36	0.0949
Ciudad del Carmen, Campeche	1,077	41	0.057	Marítima	448	46	0.0090
Dos Bocas, Tabasco	823	44	0.043	Marítima	1,166	43	0.0235
La Paz, Baja California Sur	628	45	0.033	Marítima	2,193	40	0.0441
Salina Cruz, Oaxaca	408	46	0.021	Marítima	21	49	0.0004
Acapulco, Guerrero	187	47	0.010	Marítima	56	48	0.0011
Tuxpan, Veracruz	94	48	0.005	Marítima	736	45	0.0148
Guaymas, Sonora	85	49	0.004	Marítima	93	47	0.0019
<b>Volumen TOTAL de OPERACIONES</b>	<b>1,902,872</b>	<b>IMPO</b>	<b>100</b>	<b>TIPO</b>	<b>4,969,374</b>	<b>EXPO</b>	<b>100</b>

Nota: En ROJO se puede apreciar la aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México la cual está clasificada como aduana interna pero por el tipo de operaciones y el volumen de las mismas sólo en la presente investigación se le ha catalogado como INTERNA / FRONTERA

Fuente: Elaboración propia con información de las operaciones de comercio exterior y glosa del SAT 2012.

Por cuestiones de privacidad de los datos de la aduana, en la presente investigación no se proporciona el nombre de la aduana seleccionada; para la realización del trabajo de campo en su lugar se le denominó “la aduana interna” y del mismo modo salvaguardó la identidad de los trabajadores y usuarios que contribuyeron en el presente trabajo de tesis.

## **8.8 Delimitación del estudio**

### **8.8.1 Entorno:**

El estudio de caso será llevado en una aduana interna ubicada en la región centro del país. Aproximadamente el 75% de las operaciones realizadas en “la aduana interna” corresponden a importaciones, los sectores que se movilizan por esta terminal son primordialmente autopartes, textil, aeronáutico, eléctrico y electrónico. La “aduanas interna” esta provista de dos módulos de selección automatizada; el primero de ellos ubicado en la sección interior en la cual se modulan operaciones de importación y exportación con un horario de 8:00 a 18:00 hrs. de lunes a viernes bajo los medios de transporte terrestre y ferroviario, como característica adicional en esta sección se encuentran concentradas las oficinas administrativas sumando un personal de 60 trabajadores de confianza, incluyendo al Administrador General de la Aduana interna por la parte administrativa; 6 oficiales de comercio exterior (OCE's), 2 moduladores y 2 verificadores, sumando por la parte operativa un total de 10 trabajadores. El segundo módulo de selección automatizada ubicado físicamente en la sección aduanera del aeropuerto en el que se modulan operaciones de comercio exterior de lunes a viernes en un horario de 8:00 a 20:00 hrs. y sábados de 10:00 a 14:00 hrs. concentrándose 1 modificador, 4 verificadores

y 8 OCE's en la parte operativa, y del personal administrativo únicamente 3 trabajadores<sup>12</sup>.

### **8.8.2 Unidades de Observación:**

Se refieren a los grupos, individuos, asociaciones, documentos, objetos y materiales de los que es posible obtener información sobre el caso de investigación. En la investigación sobre la aduana interna se dividieron de la siguiente forma:

### **8.8.3 Actores:**

Se corresponden con los siguientes puestos dentro del organigrama de la Aduana:

Administración General de Aduanas

Administrador General de la aduana interna

Personal administrativo

Personal operativo

Usuarios (asociación de agentes aduanales de la zona).

### **8.8.4 Documentos:**

Organigrama

Manual del Servidor Público para el Comercio Exterior

Plan de Modernización Aduanera (2007 – 2012)

Manual de Simplificación Aduanera

Plan Maestro de Modernización

Manual Administrativo

---

<sup>12</sup> Esporádicamente asiste personal administrativo a la sección aduanera del aeropuerto sin embargo no se consideraron debido a que en la descripción de puestos, su lugar de trabajo asignado corresponde a la sección interior.

**Organizaciones:**

Aduana Interna en sus dos módulos de verificación

Asociación de Agentes Aduanales de la Región

Servicio de Administración Tributaria

**Objetos:**

Ventanilla

**Procesos:**

Verificación de mercancías

Modulación de pedimentos

Levantamiento de incidencias

**8.9 Técnicas de investigación**

Dadas las características del objeto de estudio, se optó abordar el problema de investigación desde una metodología cualitativa, así mismo de acuerdo con las características de las dimensiones de análisis y las preguntas de investigación se seleccionaron los siguientes instrumentos metodológicos: observación no participante en situación de trabajo, entrevistas estructuradas y entrevistas semiestructuradas, fuentes documentales y notas de campo. Para las notas de campo se utilizó un cuaderno de campo donde se buscó mantener la fidelidad de las afirmaciones de los entrevistados. Posteriormente la información de entrevista se transcribió y la del cuaderno de campo se vació siguiendo el esquema de las dimensiones de análisis anteriormente mencionadas. Se buscó encontrar en el discurso de los funcionarios y trabajadores de la aduana puntos de consenso y áreas de disenso o inconformidad.

### **8.9.1 Observación**

Hernández, Fernández y Baptista (2010), consideran que la observación cualitativa implica para el investigador adentrarse a profundidad en las situaciones sociales, manteniendo un papel activo, así como una reflexión permanente. Sin embargo si el investigador se encuentra fuera del grupo que observa, es decir, no participa en los sucesos/ actividades de la organización estudiada, se considerará una observación ordinaria o no participante, (Rojas 1979:127).

Los propósitos de esta herramienta consisten en explorar contextos, comprender procesos, identificar problemas y describir personas, actividades, ambientes, etc.

Primordialmente, y de acuerdo a Lofland (2006), la observación no participante se enfocará en algunos elementos específicos como son:

- a) Ambiente físico: es decir, describir el entorno, tamaño, arreglo especial o distribución. Es importante hacer nuestras impresiones iniciales. Pero ello no debe incurrir en el error de interpretar con adjetivos generales.
- b) Ambiente social y humano: formas de organización, patrones de interacción o vinculación (propósitos, redes, jerarquías, elementos verbales y no verbales). Características de los grupos, subgrupos, participantes, actores clave, líderes, costumbres, etc.
- c) Actividades individuales y colectivas: ¿qué hacen los participantes? , ¿cuándo y cómo lo hacen? propósitos y funciones de cada una.
- d) Artefactos que utilizan los participantes y funciones que cubren (Hernández, et al. 2010:412).

En la guía de observación se incluyó:

- a) Cómo operaban los trabajadores la ventanilla única

- b) El proceso de selección y capacitación para ingresar a trabajar a las aduanas
- c) La formación del personal para el uso correcto de la ventanilla
- d) Los procesos de simplificación administrativa

### **8.9.2 Entrevistas semiestructuradas**

Las entrevistas semiestructuradas son aquéllas que nos permiten conocer más a fondo la naturaleza cualitativa de un problema (Denzin, 1998:56, Flick, 2004: 74), pueden ayudar a la observación participante. Son muy útiles cuando los temas de investigación requieren ser explicados con mayor detalle por un lado, y por otra parte, cuando es necesaria una relación de empatía con el informante, para comprender el problema desde su punto de vista (Urbiola 2009:129).

Para la organización del material de entrevista, Sierra Bravo (1994 cfr. Urbiola 2009) propone el uso de unidades de análisis que pueden ser palabras, frases, párrafos, temas, títulos, etc.

La información de entrevistas es grabada y transcrita y a partir de ella se procede al análisis, lo importante en la revisión de la información es encontrar la relación entre las variables o procesos indicados en la hipótesis de trabajo.

- a) buscar patrones en común respecto a los temas que se están analizando
- b) encontrar las afirmaciones relevantes para la investigación
- c) se procede a construir un cuadro para el análisis de discurso a partir de lo que las personas dicen o piensan
- d) con el material de afirmaciones significativas y temas relevantes se puede ofrecer una descripción exhaustiva del fenómeno y se procede a una discusión sobre los resultados. (Urbiola 2009:130).

## 9. Indicadores y herramientas metodológicas

En esta tesis se recurrió al paradigma cualitativo de investigación, se utilizó la metodología del estudio de caso típico propuesto por Giménez (2012) y la propuesta contextualista de Pittegrew (1997). El método y las técnicas de investigación se desglosaron de acuerdo a las dimensiones de análisis derivadas de la hipótesis de trabajo.

A continuación se presentan las técnicas de recolección de datos que se usaron de acuerdo a los indicadores de cada variable.

Hipótesis a: La herramienta tecnológica tendrá mayor éxito si la estructura organizacional es flexible y si existen canales de comunicación adecuados.

<b>INDICADORES (variable independiente)</b>	<b>Herramientas metodológicas (TECNICAS)</b>
a) Número de niveles jerárquicos (organigrama)	<i>Análisis de documentos (organigrama)</i>
b) Concentración de poder (quien toma las decisiones)	<i>Observación, entrevista semiestructurada (preguntas 24 y 26 Anexo 1.4)</i>
a) Funciones y departamentos con tareas concretas y mutuamente excluyentes	<i>Análisis de manual operativo, organigrama y descripción de puestos, observación no participante, *narrativa de los trabajadores y entrevista semiestructurada (preguntas 7, 8 y 11 Anexo 1.4)</i>
a) Formas de contratación y despido. c) Rotación de personal d) Existencia de un sindicato e) Conocimiento y cumplimiento de un contrato	<i>Observación participante (proceso de contratación OCE's (2014-2), observación no participante, entrevista no estructurada *narrativa de los trabajadores*</i>
a) Volumen de operación, b) Volumen de incidencias, c) Eficiencia (relación tiempo de servicio)	<i>Observación no participante, entrevista semiestructurada a trabajadores de la aduana interna (preguntas 24 y 26 Anexo 1.4)</i>
b) Congruencia de prácticas & manual de procedimientos (operativo y administrativos)	<i>Análisis del manual de procedimientos operativo y administrativo, entrevista semiestructurada (Preguntas 8, 17, 30 Anexo 1.4), observación no participante</i>
a) Verbal, b) Escrita, c) Formal d) Informal	<i>Observación no participante, narrativa de los trabajadores</i>
CANALES (correo, memorándums, hojas informativas, oficios, juntas)	<i>Observación no participante, narrativa de los trabajadores</i>
Ideas que hacen alusión al eficiente uso de recursos, la eficacia, la calidad y la efectividad dentro de una organización.	<i>Entrevista semiestructurada (preguntas 9, 10, 12, 13, 14, 15, 22, 23, 24, 25 Anexo 1.3)</i>
Plan Nacional de Desarrollo (2006 - 2012) y Plan Nacional de Desarrollo (2012 - 2018)	<i>Análisis de documentos oficiales, discursos oficiales, comunicados emitidos por la administración general de</i>

	<i>aduanas, presidencia de la república, y el SAT (DOF, Twitter y Facebook oficiales)</i>
Importancia que se les otorga a los estudios y recomendaciones emitidas por organismos internacionales	<i>Entrevista semiestructurada (preguntas 7, 8, 33 Anexo 1.3, discursos oficiales y análisis de documentos (PND, PMA)</i>
<b>INDICADORES (variable dependiente)</b>	<b>Herramientas metodológica</b>
a) Eliminación de procedimientos antiguos b) Gestión de las nuevas prácticas por el administrador general c) Percepción de las nuevas prácticas derivadas de la implementación de la nueva tecnología	<i>a) Observación no participante, entrevistas semi estructurada preguntas (11, 23, 30, 37 Anexo 1.3) b) entrevista semiestructurada (preguntas 5, 9, 19, 27, 29, 31 Anexo 1.3)</i>
a) índice de competitividad en materia de comercio exterior publicado por WB b) Interconectividad interna y con otras dependencias gubernamentales c) eliminación de la presentación física de documentos para la imp/exp	<i>A) análisis del reporte doing bussines (2007 - 2014) B) observación participante, *narrativa de los trabajadores, C) OBSERVACIÓN NO PARTICIPANTE</i>
Percepción del servicio	<i>entrevista semiestructurada con dirigente de la asociación de agentes aduanales de la zona</i>

## VALIDEZ Y CONFIABILIDAD

De acuerdo con Sierra (1994), el hecho de proporcionar certeza de la información que integra la investigación y como ésta información encaja con la realidad a la que hace referencia, es hacer uso del criterio de validez. Urbiola (2009), refiere que la investigación cualitativa o informe es válido si representa las características del fenómeno que intenta describir, teorizar o estudiar. Sin embargo reconoce que cualquier aproximación a la realidad tiene limitaciones propias del conocimiento humano. En los estudios cualitativos la generalización estadística no es el objetivo del investigador aunque se deben aportar elementos empíricos para la construcción de teorías de rango intermedio a través de la acumulación de resultados de estudios similares. Para que ello ocurra es necesario que los estudios de caso mantengan elementos comunes mínimos dado que cada uno está ubicado en un tiempo y en un espacio.

Considerando lo anterior, en la presente tesis se emplearon las siguientes estrategias a fin de asegurar la validez de la investigación:

- ◆ Triangulación de datos: los datos se recolectaron a través de múltiples fuentes entre las que se incluyeron la entrevista, la observación, el trabajo de campo, y el análisis de documentos
- ◆ Triangulación de datos obtenidos en la revisión de documentos de circulación nacional comparados con los datos que publican evaluaciones de organismos internacionales
- ◆ Triangulación espacial: es la recolección de datos del mismo fenómeno en diferentes sitios. Aunque la variable central es el espacio no hay que perder de vista que el lugar donde se replicará el trabajo de campo debe compartir las características básicas del lugar donde originalmente se aplicó el estudio de caso. Bajo este argumento, la triangulación espacial de esta investigación pudo realizarse únicamente en alguna de las 11 aduanas internas del país.

### **9.1 Trabajo de Campo**

El trabajo de campo comenzó en junio de 2012 y concluyó en agosto de 2014, dividiéndose en 3 etapas. La primera etapa se enfocó en establecer contactos institucionales para tener acceso a la aduana interna, para la ejecución de entrevistas con el personal operativo y administrativo y en obtener autorización para realizar observación en situación de trabajo. Durante esta etapa se hizo una revisión bibliográfica en el archivo de la Administración General de Aduanas (federal), teniendo acceso al proyecto maestro de modernización aduanera, al Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria en sus versiones

2006 y 2013, se revisaron los organigramas de la administración central y las 49 aduanas autorizadas, así como el manual operativo en materia aduanera.

La segunda etapa se construyó siguiendo como estrategia metodológica el método cualitativo de investigación, se consideró al paradigma cualitativo como el más apropiado para explicar las conductas de socialización que se viven dentro del contexto laboral y el método que se siguió en esta investigación fue el de estudio de caso. Siguiendo a Gímenez (2012), es un estudio de caso “típico”, donde se usaron herramientas metodológicas como la observación participante y la observación no participante en situación de trabajo, se realizaron notas de campo, entrevistas estructuradas y entrevistas semi-estructuradas, así como entrevistas informales. Con la información que se obtuvo se realizó un análisis de discurso, buscando aquellos elementos que fueran comunes entre los entrevistados, se buscaron también áreas de interés o temas relevantes desde la perspectiva de aquellos que trabajan con la nueva herramienta. Las herramientas mencionadas son importantes para la comprensión de la construcción subjetiva que realizan los sujetos que trabajan en la aduana interna; estos elementos nos permiten ver cómo inciden éstos en el desarrollo de una organización, por qué en ocasiones modifican el curso de una acción o de una medida, y cómo debido a esta dinámica interna y de construcción subjetiva, esos elementos se incorporan en la cotidianidad y definen cómo se asume el cambio.

La tercera y última etapa consistió en la observación participante dentro del proceso de reclutamiento, selección y capacitación del personal que trabaja en las aduanas. A la par se realizaron 7 entrevistas informales con personal de capacitación (2),

Oficiales de Comercio Exterior (2), Administrador General de la *aduanas interna* (1), y verificadores de mercancía (2). Las entrevistas mencionadas no pudieron ser grabadas pero se tomaron notas de campo y por motivos de confidencialidad se reserva la identidad de los entrevistados.

Finalmente el presente trabajo de tesis incorpora la triangulación como una alternativa para resolver el problema de la inducción propio de todos los métodos cualitativos. La triangulación asegura que la información obtenida se acerca a lo que es comúnmente aceptado; para el análisis de la información en el estudio de caso se utilizó la fenomenología, como un método que busca conocer cómo perciben los individuos o actores el mundo social a través de su experiencia (Collins 1996).

## **10. Contexto de Desfase o descripción de la organización**

En este capítulo analizaremos las características organizacionales de la aduana de México antes de que se pusiera en marcha el Plan de Modernización Aduanera (2007-2012), debido a que el presente no se entiende de forma aislada, es decir, dentro de la organización se heredan bases, tendencias, lógicas de funcionamiento y elementos culturales que conforman un punto de partida para el análisis de los ajustes o cambio organizacional derivados de la modernización aduanera.

Exponer la clasificación, función y finalidad de las aduanas es importante como parte del contexto inicial o de desfase de esta investigación para de forma subsecuente comprender con mayor claridad el entorno del ámbito aduanero respecto a las funciones, servicios ofrece y la re-conceptualización de los mismos.

Este capítulo también integra la normatividad existente sobre la que se encuadra el proyecto de modernización aduanera, aborda la crisis de legitimidad del Estado y la Administración Pública que en conjunto con las presiones internacionales justifica la introducción de herramientas tecnológicas y el cambio en la operatividad de las aduanas.

### **10.1 Concepto de aduana**

La aduana es un organismo facultado para controlar el tráfico de mercancía que se distribuye, almacena, embarca o desembarca desde el medio de transporte original, permitiendo ya sea su salida por concepto de exportación o llegada por concepto de importación al territorio; éstas además controlan y supervisan las transacciones comerciales entre naciones debiendo hacer cumplir de manera rigurosa la tramitación y documentación legal y regulatoria para efectos de orden fiscal por parte de exportadores e importadores. Así entonces, una aduana funge como una instancia federal que supervisa, instrumenta y sanciona las actividades relativas al comercio exterior de México, actuando además como recaudadora de contribuciones internas y externas siendo un instrumento de protección al mercado nacional mediante la aplicación de regulaciones y restricciones arancelarias y no arancelarias.

Aduanas México labora conjuntamente con instancias tales como la Administración General de Aduanas (AGA), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía, entre otras tantas dependencias gubernamentales y con instancias descentralizadas como: el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la

República Mexicana (CAAAREM), la Asociación de Agentes Aduanales (AAA) y la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), etc.; todas éstas aplican como complemento de regulación y vigilancia entre las funciones y tareas que desempeña la autoridad de comercio exterior.

Carvajal (2000:101), define a las aduanas como “el conjunto de normas jurídicas que regulan por medio de un ente administrativo las actividades o funciones del Estado con relación al comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes a lo largo del territorio de un país, así como los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas”. De este modo la aduana es *“el órgano de la Administración Pública Federal establecido por el mismo Poder Ejecutivo autorizado para recaudar con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías del comercio, la percepción de impuestos que se generen, además de fungir como regulador de la economía nacional en los sectores económico, político, jurídico y administrativo” (entrevista 1).*

## **10.2 Ubicación, clasificación y funciones de las aduanas**

El flujo de mercancías en territorio nacional deberá ser manipulado e inspeccionado desde el momento de su entrada y salida, manteniéndose a su vez un control total del mismo, razón por la que estratégicamente el poder Ejecutivo Federal en base a las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), en el artículo 89 fracción XIII establece y asigna la ubicación de las aduanas que vigilarán los movimientos del acto de comercio basado en la legal

estadía de mercancías, de ahí entonces la existencia de los diferentes tipos de aduanas conforme a su ubicación geográfica.

- Aduanas Marítimas
- Las aduanas Fronterizas
- Las aduanas interiores

De acuerdo con la Administración General de Aduanas (2007), sin importar su ubicación geográfica o el volumen de operaciones, las 49 aduanas del país tenían el compromiso de brindar un servicio de calidad a sus usuarios, adecuándose cada una de ellas a las necesidades del comercio internacional pero sin dejar de cumplir con su facultad de fiscalización. Este punto es importante ya que muestra la función institucional previa a la instauración del plan de modernización “la aduana mexicana era una institución recaudadora y proteccionista (...) entre el 2000 y 2006 era evidente que la misión prioritaria era la lucha contra la introducción ilegal de mercancías en sus diferentes modalidades, la agilización de los elevados volúmenes de intercambio comercial de nuestro país y sobre todo la salvaguarda del interés fiscal, lo central era la recaudación” (Envista Administrativo 1)

De acuerdo con datos proporcionados por el INEGI (2006) La recaudación por comercio exterior en 2006 sumó 207,539 millones de pesos que representan 21.9% de la recaudación tributaria neta del país. La participación más importante de este monto la generó el impuesto al valor agregado (IVA) que contribuyó con 171,351.3 millones de pesos, 82.6% del total de la recaudación. El impuesto general a la importación (IGI) fue el segundo más importante con 30,652 millones de pesos, 14.8% de participación.

**Tabla 8. Recaudación de impuestos por parte de las aduanas, año 2006**

Recaudación por operaciones de comercio exterior 2006: \$207,539,000 pesos			21.9% de la recaudación nacional
Impuesto al Valor Agregado IVA	\$171,351,300	82.6%	
Impuesto General a la Importación IGI	\$30,652,000	14.8%	
Otros		2.6%	

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2006)

### 10.3 Evolución histórica de la aduana

Martínez (2012), afirma que el proceso de creciente apertura e integración del comercio internacional emprendido por nuestro país principalmente durante la última década, demandó modernizar y transformar la Administración General de Aduanas (AGA) en una institución dinámica y adaptable a los nuevos retos.

Haciendo un recuento histórico, durante los años ochenta la política económica mexicana tenía un marco proteccionista y la operación aduanera y recaudatoria se llevaba a cabo en forma manual con la revisión de 100% de las mercancías.

Entre 1990 y 1997, en México se inició la apertura de mercados mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que se reflejó en un incremento sustancial de las operaciones de comercio exterior. A pesar de que a principios de los años noventa el presupuesto para modernizar los sistemas de información y la infraestructura de las aduanas era muy limitado y se tenían procesos de adquisiciones sumamente lentos, la operación del despacho aduanero respondió razonablemente a los retos presentados (Martínez, 2012: 33).

De 1997 a 2006, la modernización del sistema aduanero registró avances importantes en la mejora de infraestructura y equipamiento: se rediseñó el Sistema Aduanero Automatizado Integral (SAAI-M3); se inició la automatización del análisis de riesgo; se otorgaron diversas facilidades a los sectores productivos con proyectos como MAQUILA, IMMEX, PROSEC y se crearon los padrones sectoriales, entre otros. Así mismo, entraron en vigor tratados de libre comercio con más de 30 países, lo que le da a México un carácter potencialmente exportador, encaminando su tarea a crear las políticas necesarias, para alcanzar un servicio aduanero de calidad.

Bello y Martínez (2012), puntualizan que tras las recomendaciones emitidas por organismos internacionales se determina en el año 2007, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa la adopción de la Ventanilla Única sin papel, establecida en base al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Este instrumento tecnológico llegaría a representar una de las revoluciones más significativas en el marco del comercio exterior mexicano y a su vez una de las principales estratégicas para incidir de manera positiva en el índice mundial de competitividad transformando la forma de prestar servicios.

## **11. Resultados. Modernización y cambio organizacional en la aduana interna**

En este capítulo se describen los resultados obtenidos en la investigación. La tesis aborda el proceso de cambio organizacional dentro de un contexto de modernización de las aduanas en México. Se planeó que este proceso involucra desde la organización una perspectiva macro o de proceso isomórfico normativo, mientras que desde una perspectiva micro atañe a la racionalidad de los sujetos; pero esta racionalidad es limitada, de manera que tiene que ser mediada por un discurso persuasivo de la Nueva Gerencia y que sin embargo puede existir una facticidad objetiva y significados subjetivos que determinan prácticas no adecuadas. Para presentar los resultados, se aborda en primer lugar lo referente a la estructura de la organización y, posteriormente los canales de comunicación. En cada caso se presentan las conexiones entre los indicadores y las herramientas metodológicas.

### **11.1 Estructura de la organización**

Para conocer los procesos de ajuste y cambio organizacional en la aduana interna a través del proceso de modernización, se abordó la estructura de la organización desde la división del trabajo y la organización del mismo. Se parte de considerar que la modernización pretende cambiar las formas tradicionales de trabajo, apoyándose con la introducción de herramientas tecnológicas que buscan transitar de las prácticas burocráticas a las prácticas de la nueva gestión pública. La hipótesis de trabajo relaciona la estructura organizacional con los canales de comunicación, ya que los trabajadores pueden operar, rechazar, o modificar los cambios en los procesos de la ventanilla única.

División del trabajo

En primera instancia al abordar el funcionamiento interno de la aduana encontramos la estructura de la organización, como una variable independiente; para analizarla se determinó dimensionarla en relación a la división del trabajo y la organización del mismo. En cuanto a la división del trabajo se consideraron dos aspectos: la toma de decisiones y la diferenciación de las actividades; se incluyeron como indicadores empíricos los niveles jerárquicos, la concentración de poder y las tareas y funciones que realizan administrativos y operativos (tabla 4)

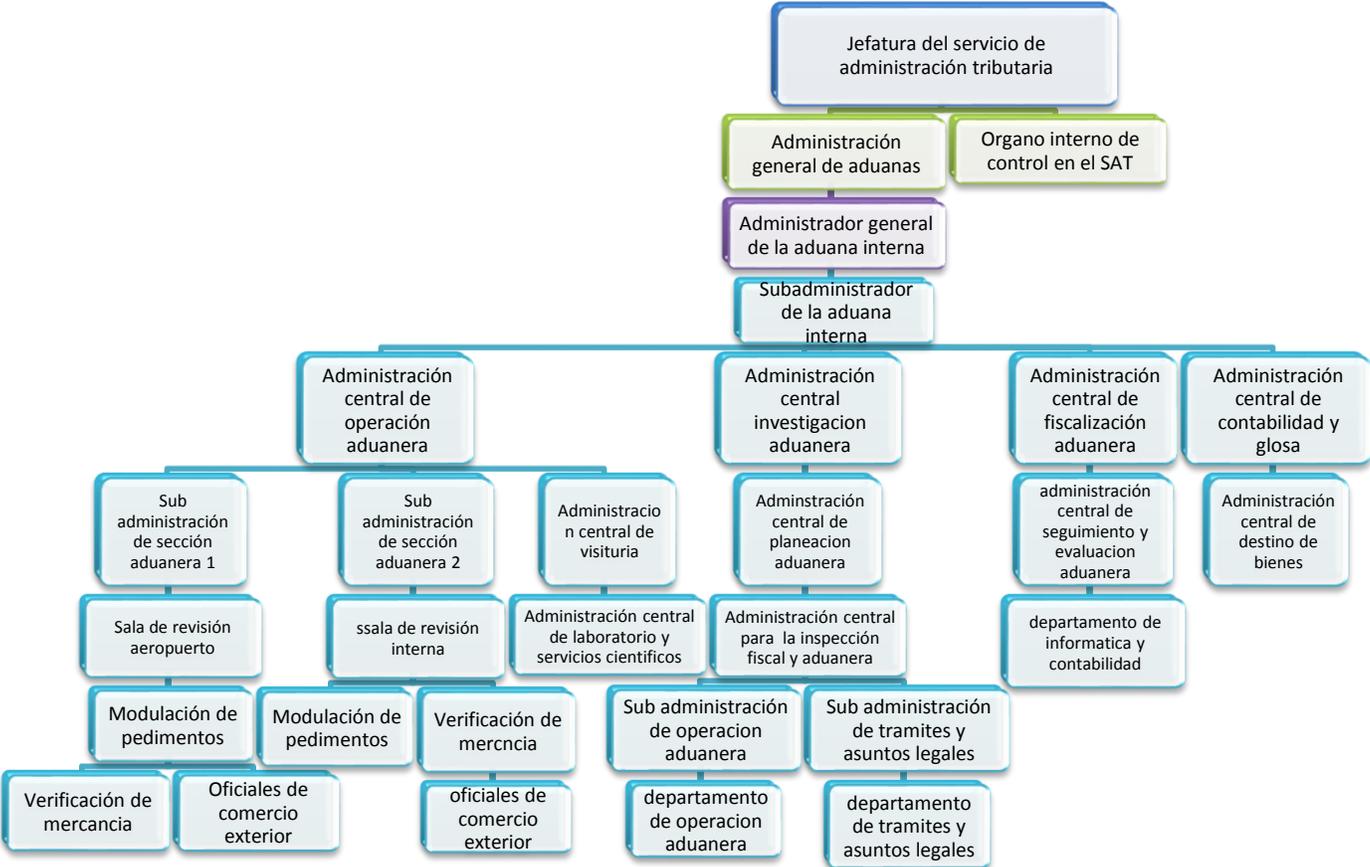
En lo referente a la división del trabajo la aduana interna presenta una complejidad organizacional que puede ser apreciada en la ilustración cuatro. Como puede apreciarse existe una gran departamentalización en la aduana interna, esto implica que la toma de decisiones atraviesa por varios niveles jerárquicos y que la estructura organizacional es de tipo piramidal. El cambio organizacional requiere la reorganización de las estructuras piramidales por estructuras más flexibles de tipo horizontal con reducción de niveles intermedios.

En el caso de esta organización el número de empleados contratados permanece constante aunque tienen un alto nivel de rotación. Esto indica que los puestos y la diferenciación y especialización de las actividades están en proceso o ya han atravesado por un proceso de institucionalización.

Para que la organización sea flexible se requiere que la estructura tenga menos personal en términos absolutos y relativos, es decir, debería cambiar el tipo de actividad y especialización de las funciones por trabajador. Se puede afirmar que en lo referente a la toma de decisiones y a la diferenciación y especialización de las actividades el cambio organizacional ha tomado más tiempo del que se tenía previsto. En el Plan de Modernización Aduanera (2007 - 2012), se indica que el

cambio en los procesos de la VUCEM debiera estar listo en el 2012. El atraso en este proceso implica que no haya un impacto positivo en el índice de competitividad en materia de comercio exterior.

**Ilustración 4. Organigrama de la Aduana Interna**



Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria (2013).

El segundo indicador empírico de la variable “toma de decisiones” en relación a la división del trabajo se relaciona con la concentración de poder y la toma de decisiones. En la aduana interna, se encontró que la figura del administrador general

es muy importante, siendo éste el que toma las decisiones. Esta concentración de poder de acuerdo a lo que expresa el personal administrativo y operativo que labora al interior de la aduana conlleva una distancia organizacional, relaciones asimétricas y falta de compromiso y conocimiento sobre las necesidades del personal operativo. Esta concentración está justificada en el Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria (2013:20) donde se expresa que, *“el administrador general es el encargado de establecer los programas de actividades, lineamientos, directrices y procedimientos de las áreas que integran las unidades administrativas a su cargo, así como organizar y dirigir dichas actividades”*.

La cita anterior evidencia el posicionamiento del gerente público término que de acuerdo a los principios de la nueva gestión pública se da a los administradores como orquestadores del cambio organizacional, considerándolos como creadores, decisores, productores, evaluadores, (Álvarez 1996:6). Sin embargo, en la aduana interna, esta posición refleja una postura ambivalente, mientras por un lado, existe la posibilidad de gestionar un cambio organizacional, por otro lado, la percepción del personal operativo es que la organización sigue siendo piramidal e inflexible.

Con la intencionalidad de vertebrar el proyecto de modernización aduanera y de transformar a la institución burocrática esta figura del gerente público asume los principios de simplificación y evaluación, *“el administrador general debe estudiar, desarrollar y proponer indicadores de gestión y desempeño que permitan determinar el nivel de productividad, cumplimiento de políticas y obtención de resultados de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, en coordinación con éstas, proporcionando información oportuna y relevante para apoyar la toma de decisiones, así como supervisar y evaluar su cumplimiento por*

*parte de las unidades administrativas a su cargo*” (Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria 2013:20). Este proceso no se ha llevado a cabo debido a que los cambios en el número de personal y en las funciones del mismo (en términos absolutos y relativos) no se han realizado. La explicación que podría argumentarse es que se debe al nivel alto de rotación que existe en la aduana interna, sin embargo, el número de trabajadores no cambia, permanece siempre igual.

La división del trabajo es marcada entre el personal administrativo y el personal operativo. Por un lado se evidencia que la parte administrativa de la aduana sí mantiene una relación directa y buena comunicación con el administrador de la aduana interna, así, este grupo concentra la toma de decisiones; físicamente estos trabajadores se ubican en las instalaciones denominadas “aduana seca” laborando en un horario de oficina de 9:00 a 17:00 hrs.

Por otro lado los trabajadores etiquetados como “operativos” en su mayoría laboran en las instalaciones del aeropuerto cubriendo jornadas de 12 hrs., lo que implica que no hay contacto físico entre ambos grupos durante cuatro horas. No existen tampoco puestos de enlace ni comunicación posible durante ese periodo de tiempo. La lejanía geográfica agudiza el problema de la comunicación entre ambos niveles, esto conlleva que los cambios organizacionales que preceden a la modernización de la VUCEM sean más lentos. El problema no es la falta de tecnología, sino los canales de comunicación, la ubicación geográfica y los horarios que mantienen ambos grupos. Este problema lo expresan los operativos cuando hablan sobre el tema de la división del trabajo de la siguiente forma:

*“Los de la administración ni siquiera bajan a la operación, ellos son los jefes y ni se enteran como funciona todo en la aduana, solo piden las evaluaciones y contratan asistentes que hagan su trabajo” (Entrevista 4)*

*“En un principio dijeron que con la aduana moderna la parte administrativa y operativa se integrarían, para que la información fluyera más rápido – usted sabe- pero a la fecha los administrativos están bien protegidos en la aduana seca, y todos los mortales nos mandaron hasta el aeropuerto... en la intemperie y el solazo” (Entrevista 6)*

Otro aspecto de concentración de poder se refiere a la forma como se eligen a los trabajadores para un ascenso. Aunque en esta investigación el indicador que se utilizó fue el referente a poder-toma de decisiones, en las entrevistas, se encontró que un elemento importante para los operativos es la falta de reconocimiento a su trabajo. De esta forma, puede decirse que el acceso a puestos de mayor jerarquía no obedece al mérito, sino a las relaciones que se puedan desarrollar al interior de la organización. *“Un simple OCE (Oficial de Comercio Exterior) no puede llegar a ser Administrador de la aduana como te lo dicen cuándo vas a entrar a trabajar, la verdad por más trabajador y honesto que uno sea, difícilmente te ven para ascenderte (...) ¡imagínese el administrador ni siquiera se para por aquí!” (Entrevista 6).*

*“En todos mis años de servicio (25 años) sólo he podido pasar de verificador 3 a verificador 1 que es el escalafón más alto, y yo sé que ya no hay más... ¡a menos claro, que me relacione con uno de los de arriba!” (Entrevista 4).*

Por otra parte, existen también comentarios por la parte del grupo administrativo que descalifican el trabajo que realiza la parte operativa: *“El trabajo de la gente que*

*está en piso es muy simple, todo ya les aparece cargado en una Tablet, el problema está en que a pesar de las capacitaciones no terminan de hacerlo bien”* (Entrevista 1). Como puede observarse las percepciones sobre el trabajo de ambos grupos aluden a la falta de reconocimiento y quizás éste no permita que la estructura organizacional sea flexible.

Con respecto a la especialización de las actividades, existe también una percepción negativa entre ambos grupos sobre el trabajo realizado, *“la gente de operación verificadores, moduladores y sobre todo OCE´s son fáciles de corromper, son gente no estudiada y por lo mismo están rotando con frecuencia... para brindar mayor seguridad a la operación aduanera”* (Entrevista 1). Es esta percepción sobre la parte operativa la que conduce a no tomar en cuenta la posibilidad de un cambio organizacional y procesos de aprendizaje exitosos en el manejo de la VUCEM. La rigidez de la estructura puede apreciarse además de la concentración de poder en la percepción sobre las funciones de cada grupo, las tareas a realizar y cómo éstas son excluyentes:

*¿Un verificador que haya logrado ser administrador de aduana? ¡Eso nunca se ha visto; es una formación y perfiles muy distintos, jamás estarían capacitados”* (Entrevista 2).

## **11.2 Organización del trabajo**

Dentro de la variable estructura de la organización pero en relación a la dimensión de la organización del trabajo, se consideraron tres dimensiones para el análisis por ser elementos clave para entender el funcionamiento de la VUCEM así como las posibilidades de cambio organizacional: las condiciones de trabajo, los mecanismos

de evaluación y control y finalmente la descripción de tareas de los trabajadores de la aduana. Los indicadores empíricos que se buscaron en el trabajo de campo fueron las formas de contratación y despido, la rotación de personal, el volumen de operación y de incidencias así como la eficiencia y la congruencia entre las prácticas y el manual de procedimientos tanto para operativos como administrativos.

Dentro de las condiciones de trabajo se pueden agrupar el proceso de contratación y despido, el cual es diferenciado para el personal administrativo y para el personal operativo, contrario a lo que establece el Código de la Función Pública (2014) donde se señala que los servidores públicos que laboran en alguna de las 49 aduanas del país deberán someterse por igual a un proceso de reclutamiento y selección respetando el siguiente procedimiento:

- “1. Cubrir con el perfil del puesto y los requisitos específicos de cada vacante, presentarse en el Centro de Recursos y Servicios (CERyS), del Servicio de Administración Tributaria de su localidad, con documentación original para su cotejo y copia simple para entrega (...),*
- 2. Presentarse a las evaluaciones de conocimientos generales, competencias y test de honestidad y confianza.*
- 3. Presentar examen psicométrico*
- 4. Aprobadas las evaluaciones anteriores presentar el examen de Conocimientos Específicos en Materia de Comercio Exterior*
- 5. Aprobar prueba de polígrafo y pruebas de acondicionamiento físico*
- 6. Ingresarán al Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior aquellos aspirantes que hayan acreditado todas las evaluaciones del proceso de selección.*
- 7. El Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior, se llevará a cabo en el Centro de Formación Tributaria y de Comercio Exterior en el estado de Querétaro o en otras entidades federativas que el Servicio de Administración Tributaria determine.*
- 8. Durante el Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior los aspirantes se prepararán en aspectos relacionados con marco legal, procedimientos aduaneros, valores, acondicionamiento físico, uso y manejo de armas y técnicas de seguridad.*
- 9. Al concluir esta formación deberán presentarse a entrevista final con el Administrador de la Aduana designada”. (Código de la Función Pública 2014:41)*

Haciendo referencia al procedimiento mencionado con anterioridad, el personal operativo señala algunas diferencias encontradas respecto a la contratación de verificadores, moduladores y oficiales de comercio exterior y la contratación del personal de confianza o administrativo.

*“Nuestro proceso de contratación es muy diferente al de ellos. Nosotros hacemos los exámenes, las pruebas físicas y hasta el polígrafo para ver si somos honestos. Los administrativos solo necesitan conocer a alguien importante”* (Entrevista 6).

Para reafirmar el argumento anterior, el administrador de la aduana interna manifestó respecto a su contratación *“Ingresé a trabajar a la aduana en el 2003 gracias a la recomendación del secretario de gobernación de Veracruz”* (Entrevista 1). Esta afirmación puede indicar que no existe congruencia entre los manuales y la evidencia empírica en la contratación de ambos grupos. Como se indicó con anterioridad, existe un índice de rotación alto y un número constante de personal en términos absolutos y relativos. Una de las razones para la rotación es la necesidad de encontrar equipos de trabajo confiables.

*“Cada administrador de aduana tiene su personal de confianza, cuando nos trasladan a otro recinto procuramos mover a nuestra gente pues nuestro trabajo se fundamenta en la confianza... hay que conocer al que tienes a un lado”* (Entrevista 2). Este proceso involucra también la necesidad de institucionalizar los procedimientos para operativos y administrativos y al mismo tiempo es un obstáculo para el cambio organizacional. En la medida que los equipos rotan en conjunto, la modernización puede darse sólo a nivel tecnológico pero no en el manual de procedimientos, es decir pueden observarse incongruencia entre las prácticas realizadas y lo que dicta el Plan de Modernización Aduanera (2007 -2012).

El proceso de despido cuando se realiza, presenta una gran irregularidad pues *“cualquier trabajador que ingresa a trabajar a las aduanas debe firmar su renuncia anticipada”* (Entrevista 3). Sin embargo, otra vez no es congruente con la práctica realizada de movilizar equipos de trabajo. Esta práctica a desarrollar un sentido de pertenencia y lealtad al grupo o colectivo al que se pertenece.

Así, las condiciones de trabajo no permiten ascensos rápidos ni tampoco hay un reconocimiento a los méritos de los trabajadores operativos, las reglas para el despido incluyen también relaciones de poder, ya que cualquier acto de desobediencia puede ser castigado, *“todo el personal tiene conocimiento que al acumular dos actas administrativas se le dará de baja inmediatamente”* (entrevista 2). Existe un cumplimiento de contrato pero también ambigüedad e incertidumbre laboral. *“Para los que son administradores la cosa es simple, al existir cambio de gobierno federal todas las piezas se mueven, así ocurrió en el 2012 cuando llegó Peña Nieto... pero hay otros que no son tan afortunados y firman su renuncia en el cementerio”* (Entrevista 1).

El personal operativo por su parte menciona otras lógicas que giran en torno a la rotación de personal, y que incluyen la identidad al grupo y la lealtad con el líder. En la medida que ambos se demuestren, puede existir cierta seguridad en un ambiente externo ambiguo e incierto:

*“la mayoría sabemos que este trabajo solo es temporal, pero tiene sus recompensas”* (entrevista 4)

*“si hago algo mal, ya sé que al día siguiente me enviarán a una aduana de frontera (...) a eso lo llamamos “despedir sutilmente”... dejas de trabajar, ya no te presentas o terminas en el muro de los caídos”* (Entrevista 6)

*“En el 2008 con la famosa modernización corrieron a toda la policía fiscal, los sustituyeron por los OCE’s, todo apunta a que después será obsoleto tener moduladores y verificadores... no se sabe a ciencia cierta que nos espera”* (Entrevista 4). Esta incertidumbre es constante, *“cada mes están haciendo el proceso de selección para oficiales de comercio exterior, sin asustarla cada 3 meses entran unos 1000 porque los otros 1000 terminan en el muro de los caídos”* (Entrevista 6).

La construcción subjetiva de los entrevistados sobre el lugar del trabajo y la actividad laboral es negativa, *“¿en verdad quiere ser oficial de comercio exterior? ¿Que no sabe que a los OCE’s los mandamos al matadero?”* (Entrevista 2)

Con respecto a los mecanismos de evaluación y control, se encontró el circuito cerrado de televisión el cual transmite a la oficina central de aduanas las actividades que se realizan en los 49 recintos, dicho monitoreo ocasiona presión en los trabajadores quienes consideran es un panóptico y no una medio de comunicación eficaz con la administración central.

*“Con la modernización de la aduana tenemos más responsabilidad, todas las operaciones están en tiempo real, hay cámaras, hay audio, siempre estamos vigilados, todo está monitoreado”* (Entrevista 4). Las incongruencias en los discursos y las prácticas generan que el trabajador tenga que recurrir a su sentido común para tomar una decisión, guiándose por la lógica de su experiencia en la forma de ser evaluado. Con respecto al volumen de incidencias existe también incongruencia y malas prácticas, *“entre más actas de incidencia levantas, te dan*

*más bonos pero es una navaja de doble filo porque muchas incidencias frenan la competitividad, hay que saberle medir” (Entrevista 6).*

Los trabajadores en la aduana tienen conocimiento de lo que estipula el Plan de Modernización y por ello hacen uso de conceptos como el de *facilitación* para justificar la flexibilidad al realizar revisiones, sin embargo recurren nuevamente a la lógica para no verse afectados en el proceso de evaluación:

*“No es muy bueno detectar incidencias, pues se supone que debemos facilitar la operación, partir de la confianza en el importador y exportador (...) Sí detectamos algunas incidencias porque si no en administración central dicen que no hacemos bien el trabajo y que estamos dejando pasar todo” (Entrevista 4).*

El uso del tiempo como indicador de desempeño predomina en la mente del trabajador el cual organiza su actividad en función del límite permitido:

*“Para estar dentro de los parámetros de calidad y eficiencia, debo hacer la revisión de la mercancía en menos de 3 hrs. la VUCEM tiene un cronómetro que mide y registra el tiempo” (Entrevista 5).*

La Congruencia entre las prácticas y los procedimientos estipulados en el manual operativo se relacionan con la Ley Aduanera (2013) que regula 3 aspectos fundamentales para el funcionamiento de las aduanas: 1. La entrada y salida de las mercancías, 2. El despacho aduanero y 3. Los hechos y actos que deriven del despacho. El presente trabajo se centra en el despacho aduanero debido a que es la parte del proceso que se es modificada en mayor medida con la introducción de la herramienta tecnológica VUCEM.

El artículo 35, de la Ley Aduanera (2013) establece que:

*“para los efectos de esta Ley, se entiende por despacho aduanero el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar ante la aduana, las autoridades aduaneras y quienes introducen o extraen mercancías del territorio nacional, ya sea los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes aduanales, empleando el sistema electrónico aduanero. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas, lo procedente en relación al uso del sistema electrónico aduanero en los casos de contingencias derivadas de caso fortuito o fuerza mayor”* (Ley Aduanera 2013: artículo 35).

De este precepto se pueden destacar dos situaciones: el primero referente a que los actos y formalidades sean relativos a la entrada y salida de la mercancía y en segundo lugar que el acto debe realizarse en la aduana. En cuanto al primero, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, conforme al Título Cuarto de la Ley Aduanera, formalmente lo constituyen las importaciones y exportaciones, respectivamente.

En cuanto al segundo, el artículo 36 de la Ley Aduanera (2013) señala puntualmente cuales son los actos y formalidades que deben realizarse ante la aduana, veamos que se señala al respecto:

*“ARTICULO 36. Quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional destinándolas a un régimen aduanero, están obligados a transmitir, a través del*

*sistema electrónico aduanero, en documento electrónico a las autoridades aduaneras, un pedimento con información referente a las citadas mercancías, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, empleando la firma electrónica avanzada o el sello digital y, deberán proporcionar una impresión del pedimento con la información correspondiente, el cual llevará impreso el código de barras". (Ley aduanera 2013)*

Bajo esta referencia, el despacho aduanero inicia formalmente en el año 2012 con la transmisión electrónica de un pedimento ante la aduana y su posterior impresión al momento en que se presenten las mercancías ante la autoridad aduanera, sin embargo los trabajadores externan otra realidad:

*"se supone que la VUCEM entró en vigor el 1 de junio del 2012, pero eso no fue cierto, nosotros la comenzamos a usar en el aeropuerto hasta diciembre del 2013 principios de 2014 porque no se tenía nada"* (Entrevista 4). Este atraso en la operación puede deberse a los periodos de ajuste necesarios en una intervención y cambio organizacional, además de la inducción al uso tecnológico de la VUCEM.

La propuesta de simplificación del procedimiento del despacho aduanero considerando toda la infraestructura tecnológica describe el procedimiento de despacho en del Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria (2013), iniciando con la transmisión de la información relacionada a la mercancía y su transportación, que de conformidad con la fracción VII del artículo 20 de la Ley Aduanera (2013), deben transmitir las empresas porteadoras, los capitanes, pilotos, conductores y propietarios de los medios de transporte, a las autoridades aduaneras y a los titulares de los recintos fiscalizados, antes del arribo de la mercancía al territorio nacional.

En la asociación de agentes aduanales de la zona, se describe esta parte del procedimiento como compleja, *“si no se cuenta con una plataforma alterna no se pueden transmitir los documentos a la aduana, generalmente el sistema se traba”* (Entrevista 8), y los trabajadores confirman este argumento al señalar que *“un usuario común y corriente no puede manejar la VUCEM, para su fácil acceso los agentes aduanales han desarrollado programas que la complementan, de lo contrario tardarían más que haciéndolo de forma manual”* (Entrevista 3). Del mismo modo los trabajadores externan que no siempre se cumple con el procedimiento de la transmisión electrónica al 100%, *“generalmente a fin de mes el sistema se cae y debemos regresar a la forma normal de revisión de documentos... siempre les recomendamos a los transportistas que traigan SUS DOCUMENTOS C/COPIAS por si la VUCEM no funciona”* (Entrevista 5)

El responsable solidario de realizar la transmisión electrónica es el Agente Aduanal a través del sistema electrónico aduanero y la VUCEM, cumpliendo con todos los requisitos a que se refiere el artículo 36-A de la Ley Aduanera.

Después de transmitir la información electrónicamente y una vez efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, el procedimiento será grabado con un número de operación en un dispositivo electrónico, el cual servirá para realizar el despacho aduanero, eliminando así el uso del papel. (Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria (2013).

Esta parte del proceso analizada en campo muestra discrepancias entre lo estipulado en el manual y lo realizado en la práctica. Primordialmente el manual señala que la transmisión electrónica elimina el uso de papel sin embargo en la

observación se registró que la primera acción del verificador al recibir un embarque es solicitar al transportista sus documentos de importación, a pesar de portar la VUCEM para realizar la verificación, esta es desplazada y utilizada como soporte para realizar anotaciones en los documentos entregados por el transportista o el apoderado aduanal.

Posteriormente, el Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria (2013), señala que el sistema electrónico aduanero someterá la información de la operación aduanera al sistema de análisis de riesgo con la información relativa a las mercancías, transportistas, operadores, país de origen, medio de transporte, histórico de operaciones, etc. Y emitirá el resultado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero o no. En la práctica el procedimiento no se realiza así, una vez que el verificador recibe la documentación por parte del transportista, corrobora que estén completos sus documentos y comienza a cuestionar sobre la procedencia del producto a revisar, haciendo uso de su experiencia razona sobre el riesgo del embarque, *“mi lógica me dice todo... mira, si es una empresa que fabrica químicos es normal que reciba químicos de materia prima, en este caso sólo determinaré revisar el embarque si la apariencia física del producto lo amerita, por ejemplo que tenga aspecto de harina”* (Entrevista 5)

*“hay cosas que la VUCEM no puede hacer, generalmente nos manda revisar cargas cuyo el monto de importación es elevado, pero a veces hasta en los sobres postales pueden mandar droga o explosivos”* (Entrevista 5)

*“generalmente los agentes aduanales, los de DHL y los trailereros nos echan la culpa de todo, siempre dicen: -la aduana tiene detenida la mercancía, aunque sean ellos los que no traen SUS DOCUMENTOS COMPLETOS”* (operador 2)

### **11.3 Canales de Comunicación**

La segunda variable independiente que se consideró para conocer si la herramienta tecnológica instrumentada en la VUCEM había sido exitosa fue la de los canales de comunicación. Las dimensiones que se incluyeron fueron los tipos de comunicación que se desglosaron como verbales, escritos, formales e informales por ser los que mayor uso tenían en los procesos de comunicación entre los grupos operativo y administrativo. En segundo lugar se consideraron los medios de comunicación o canales (correo, memorándums, hojas informativas, oficios, juntas). En tercer lugar se buscó reconocer el discurso persuasivo que acompaña el proceso de cambio organizacional para relacionarlo con la flexibilidad. Las dimensiones analizadas fueron la las percepciones sobre la calidad y la eficiencia de la gestión así como el discurso oficial impreso en el Plan Nacional de Desarrollo y los documentos oficiales con respecto a las aduanas.

#### **11.3.1 Tipos de comunicación**

La comunicación organizacional en la aduana interna es fundamentalmente vertical, no existe una adecuada retroalimentación entre los trabajadores que integran la base de la organización y los mandos altos de la misma, por lo que no puede afirmarse que el proceso de comunicación sea exitoso. En algunas entrevistas se afirmó que más que retroalimentación entre los dos grupos (operativo-administrativo), el segundo recibe las órdenes sin cuestionar, *“si no quieres tener*

*problemas solo tienes que seguir las ordenes de arriba” (Entrevista 3). Estas órdenes muchas veces no van acompañadas de un discurso persuasivo sino sólo aparecen como pasos a seguir, “La información nos llega desde la Administración General de Aduanas, nuestra obligación es bajarla a los trabajadores para que operen las nuevas disposiciones” (Entrevista 2)*

Se encontró que hay un obstáculo para el buen funcionamiento de la VUCEM cuando los mecanismos de uso tecnológico no se explican en forma adecuada y cuando tampoco hay un discurso que explique la relación con los planes de desarrollo y ubiquen a las aduanas dentro de este cambio organizacional del sector, de esa manera, aunque aparentemente el cambio se está realizando, no es un cambio real sino una práctica con un discurso cacofónico, *“muchas cosas no son sencillas de entender porque se hacen así, como la VUCEM por ejemplo, solo llegan un día y te dicen ahora las cosas se van a hacer de este modo” (entrevista 6).*

### **11.3.2 Medios de comunicación**

Este poco interés sobre las necesidades del personal operativo así como del seguimiento del cambio organizacional para asegurar la efectividad en las aduanas, puede observarse en las disposiciones de la Administración General de aduanas. En éstas, se informan de manera oral los cambios a los 49 y se transmiten vía memorándum, a través de correos electrónicos, sin embargo sólo el personal administrativo cuenta con e-mail institucional, la parte operativa recibe la información mediante avisos que se pegan en pizarrones informativos. De esta manera, el personal operativo está aislado y no tiene información sobre la importancia del cambio.

### **11.3.3 Discurso Persuasivo**

En esta parte se encontraron diferentes discursos, los utilizados por los gestores del cambio, por los trabajadores operativos y administrativos y los que se vierten en los documentos relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo. Para conocer los elementos subjetivos que subyacen al discurso se utilizó la entrevista a elementos clave de la organización, ya que a través de *“la experiencia y los conocimientos de personas especializadas podemos identificar problemas, obtener información desconocida sobre algún aspecto, detectar factores perturbadores del proceso de cambio y pronosticar la evolución de tendencias futuras considerando los distintos escenarios posibles”* (Lafuente y Marín, 2008:13).

Considerando la centralidad del lenguaje pero también su opacidad, se eligió someter los datos obtenidos al método de análisis del discurso, por un lado porque permite reconocer que *“a menudo importa más la inferencia que los signos provocan, que el significado literal de ellos, o sea, las palabras significan mucho más de lo que dicen”* (Santander, 2011:208). Y por otro lado, porque además de constituir un vehículo de expresión, el lenguaje es un factor que participa y tiene injerencia en la construcción de la realidad social.

Un discurso, refleja una construcción basada en un *“conjunto de prácticas lingüísticas que mantienen y promueven ciertas relaciones: es sacar a la luz el poder del lenguaje como una práctica constituyente y regulativa”* (Íñiguez y Antaki, 1998:278), por lo que el investigador debe mostrarse atento y reflexivo (incluso escéptico) ante el lenguaje que usa las personas que son representativas del grupo y situación que está siendo analizada e interpretada.

Lo que se presenta a continuación son las experiencias de los trabajadores sobre los elementos de la calidad y la eficiencia de la gestión, el gobierno y la transformación en la VUCEM y en general del servicio en las aduanas.

En cuanto a la calidad y la eficiencia de la gestión, se obtuvieron respuestas ambivalentes, mientras por un lado la parte operativa permanece parcialmente aislada y percibe una estructura organizacional poco flexible y hasta cierto punto relaciones de poder asimétricas, cuando se les preguntó sobre su responsabilidad, los trabajadores asumen que tienen un papel importante en general en el proceso de cambio organizacional y se adhieren al discurso de calidad y eficiencia.

*“Nosotros no debemos pensar en que nuestras acciones contribuyen a la aduana local, es más ni siquiera al país, nuestras acciones repercuten de manera global (...) si yo hago bien mi trabajo crece la competitividad de México a nivel internacional”* (entrevista 4).

El discurso también abarca lo que los trabajadores argumentan para legitimar o rechazar la introducción de herramientas tecnológicas que en suma con las nuevas prácticas laborales, le dan un modo de posicionarse en este proceso de modernización. Asimismo, los trabajadores organizados o en pequeños grupos pueden argumentar al discurso o respuesta ante la presión institucional. Los trabajadores muestran indicios de resistencia a la implementación

*“Aquí entre nos, el agente aduanal es un tramposo, trata siempre de engañar a la aduana con tal de beneficiar a sus clientes... y para eso si les ha funcionado muy bien la ventanilla”* (...) (operador 1)

La narrativa de los operadores muestra la parte menos obvia de la implementación de la ventanilla, así como las irregularidades que muestra, esta parte es central en el discurso de los operadores porque registra una postura del grupo ante el cambio tecnológico, más real y más centrada en su cotidianidad y por lo tanto más alejada de los discursos más amplios.

*“Se supone que la VUCEM entró en vigor el 1 de junio del 2012, pero eso no fue cierto, nosotros la comenzamos a usar en el aeropuerto hasta diciembre del 2013 porque no se tenía nada”* (Entrevista 4)

*“Los usuarios comunes y corrientes no pueden operar la VUCEM, la plataforma siempre tiene problemas, por eso siempre es mejor contratar una agencia aduanal que tenga todo el servicio integral, los agentes aduanales ya desarrollaron programas que complementan las fallas que tiene la ventanilla”*(Entrevista 6)

*“Mediante la VUCEM puedes sacar algunas citas y eso pues digamos que sí ahorra tiempo, sin embargo es mentira eso de que todo se hace desde la oficina”* (Entrevista 4)

Con respecto a los gestores, a los administradores y al discurso oficial, se hace un énfasis en el eficiente uso de recursos, la eficacia, la calidad y la efectividad dentro de una organización han alimentado la propuesta de la modernización de las aduanas, desde el nivel discursivo se enriquece con la idea de maximizar, modernizar, hacer un gobierno vanguardista e innovador. Como se mencionaba la tecnología viene envuelta de discursos que estructuran los espacios laborales. El caso de la VUCEM viene en pro de mejorar el servicio desde dependencias federales plasmadas en el plan Nacional de Desarrollo. En virtud de lo anterior, la presente administración ha continuado con la apuesta por introducir herramientas

tecnológicas que simplifiquen las operaciones comerciales y reduzcan sus costos, muestra de ello se ve reflejando en la continuidad que se ha dado al proyecto VUCEM

*“México enfrenta el reto de impulsar la incorporación de herramientas tecnológicas como un factor para el desarrollo económico, la innovación tecnológica y la competitividad que requiere el país para una inserción eficiente en la sociedad de la información” (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: 43).*

*“facilitar el comercio exterior impulsando la modernización de las aduanas, la inversión en infraestructura, la actualización e incorporación de mejores prácticas y procesos en materia aduanal” (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: 106).*

*Herramienta que permite eliminar hasta en un 50% la presentación física de solicitudes interconectando a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Promoviendo la incorporación de empresas medianas y pequeñas a la actividad exportadora, ofreciendo un servicio transparente y equitativo, y fortaleciendo la seguridad para los usuarios” (Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2012).*

Los mandos altos de la administración de la aduana interna asumen los beneficios de la tecnología en el cambio de la organización y muestran gran interés por continuar el proceso de modernización, atribuyéndole a ésta grandes beneficios.

*“la Aduana Interior ha recaudado mil millones de dólares, gracias a la introducción de tecnología como la VUCEM, el doble respecto a lo obtenido en el año 2012” (Entrevista 2)*

*“los servidores públicos somos empleados del país, y debemos ser facilitadores, no obstáculos” (administrativo 1)*

*“Con la VUCEM ya no es necesario sacar copias o ir a Secretaría de Economía por un Certificado de Origen, se terminó la burocracia” (Entrevista 1)*

En cuanto a la transformación en la forma de prestar servicios en las aduanas, La modernización de la aduana de México incluye diversas estrategias y la introducción de nuevas herramientas, teniendo un fuerte predominio el impulso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's). Claro ejemplo de lo anterior, es el fuerte impulso que se ha dado a la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM), herramienta que busca homologar y estandarizar todos los trámites relacionados con la documentación requerida para la importación, tránsito y/ o exportación en México (Bello y Martínez 2012).

De acuerdo con Durand (2011), la implementación de herramientas como la VUCEM sustituyen en parte la relación cara a cara, atribuyendo al mismo tiempo diversos beneficios como la reducción de tiempo e incluso costos, reivindicando de esta forma su lógica de funcionamiento

Durand (2011) recalca que comprar un servicio equivale también a comprar tiempo de trabajo, *“un tiempo de trabajo calificado que un individuo o una institución pone*

*a disposición, en beneficio de una persona privada o de una organización” (Durand 2011: 193). Dada la naturaleza de las operaciones de comercio exterior y su lógica de flujo de capitales, el tiempo pasa a ser también un referéndum de eficiencia, eficacia y calidad.*

Los planteamientos hasta el momento abordados logran dimensionar y enmarcar la definición de servicio dentro de la aduana interna, sin embargo, es importante no perder de vista que a pesar de los elocuentes discursos de la nueva gerencia pública que apuntan a la mejora de la calidad de los mismos, la realidad muestra una tendencia hacia la reducción de tiempo y costo, afectando la relación y reconceptualización del servicio público. La mejora de estas dos variables en el caso particular de la aduana se asocia en la introducción de las TIC's y el cambio organizacional justificado bajo la necesidad global de modernizar, la fuerte crítica del modelo burocrático tradicional y la crisis de legitimidad de las instituciones gubernamentales.

Como se ha mencionado anteriormente, el discurso y la tecnología también generan un cambio en la forma de prestar los servicios, que si bien el cambio se observa en menor medida en las prácticas, discursivamente se encuentra arraigado de forma positiva ante la implementación de la VUCEM.

*“Si cambio nuestra práctica con la llegada la ventanilla, antes todo era documental. Era raro pero una vez me toco revisar un pedimento con 6 u 8 anexos... no recuerdo bien... pero cada anexo tenía hasta 10 hojas y todo se presentaba en 4 tantos de copias, ¿se imagina lo que era revisar un pedimento de 5 cajas de puro papel?”(Operador 1)*

No obstante, algunos trabajadores presentan problemáticas con la nueva tecnología y aluden que no es la solución a los problemas del trabajo.

*“Digamos que la VUCEM si ha sido muy útil, aunque también tiene sus limitantes. Por ejemplo: antes podía revisar dos o tres embarques en paralelo, ahora con la VUCEM puedo tener a los tres trailers formaditos pero solo puedo revisar uno por uno, pues no puedo visualizar otra operación hasta que cierre la que estoy revisando(...) cuando hay mucho trabajo eso hace que me tarde más y los usuarios se comiencen a desesperar”*

A partir de la revisión de distintos documentos oficiales<sup>13</sup> en los cuales se plantea la idea de la modernización del servicio aduanero, se han identificado dos elementos claves con los cuales es posible determinar los contenidos de un modelo de aduana moderna, (Ver Tabla 1) y que a su vez dan un punto de partida para analizar el cumplimiento de los objetivos.

## 9. Proyecto de Modernización

Objetivos	Líneas de acción
Facilitación del Comercio Exterior	Promover proyectos y acciones dirigidas a volver más eficiente la operación aduanera mediante la mejora del marco jurídico, la unificación de criterios operativos, la profundización de los esquemas de facilitación y la simplificación de trámites y procedimientos.

<sup>13</sup> Primordialmente el Plan de Modernización Aduanera (2007-2012), el Plan Nacional de Desarrollo (2006 – 2012) discursos oficiales del presidente Felipe Calderón Hinojosa, el Plan de Simplificación Administrativa, entre otros.

Conocer mejor a los contribuyentes y actores (usuarios)	Identificar y analizar el comportamiento de los diferentes actores que participan en el comercio exterior a fin de lograr estrategias efectivas de servicio, atención y control.
Transparencia en los servicios de Comercio Exterior	Proporcionar a los usuarios de la Aduana toda la información relacionada con los trámites y servicios de comercio exterior que permita el fácil cumplimiento, inhiba la discrecionalidad y haga que la aduana mexicana sea predecible.
Mejorar la Comunicación	Fortalecer la comunicación de la estrategia, las políticas y lineamientos en el interior de las aduanas y frente a la opinión pública, así como difundir las acciones en materia de facilitación y transparencia de los servicios a fin de mejorar la imagen de la Aduana.
Robustecer y profesionalizar a los funcionarios de las aduanas	*Diseñar y ejecutar un esquema riguroso de reclutamiento y selección de personal, una estructura organizacional alineada a la estrategia e incentivos asociados a la obtención de resultados. *Conformar un equipo de trabajo profesional y honesto, capaz de administrar adecuadamente el cambio.
Modernización tecnológica e infraestructura	Ampliar el alcance de la modernización, haciendo uso de tecnología e infraestructura de punta en todas las aduanas del país, así como renovando los sistemas de operación, con la introducción de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.
Operación aduanera eficiente	Contar con servicios aduaneros ágiles y eficientes, medido con estándares internacionales de servicio.
Ofrecer servicios de calidad, ágiles y transparentes	Mejorar en los usuarios del comercio exterior y público en general la percepción de las Aduanas, para que ésta sea reconocida como una institución ética, honesta, que ofrece transparencia, control y servicio
Profundizar esquemas de simplificación	*Reducción de tiempos para la ejecución de trámites *Contar con niveles de servicio y procesos de mejora continua encaminados a simplificar y facilitar en forma eficiente los trámites y servicios, *Introducción y operación en todas las aduanas de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM).
Automatizar la integración de procesos e interfase amigable al usuario	*Integrar procesos automatizados e interfaces amigables al usuario para facilitar el manejo de los trámites y servicios de comercio exterior, y hacerlos ágiles y transparentes. (VUCEM) *Interconectar a todas las dependencias gubernamentales mediante la VUCEM.

Homologar trámites y procedimientos	<p>Integrar los mecanismos de revisión y actualización normativa institucionales a la estandarización y homologación de trámites y procedimientos, para mejor control y facilitación de la operación de comercio exterior.(VUCEM)</p> <p>*Eliminar en su totalidad los trámites burocráticos y la presentación física de documentos.</p>
Reunir y estandarizar las mejores prácticas	<p>Identificar e incorporar las mejores prácticas internacionales a la operación aduanera y estandarizar su aplicación.</p>
Promover mejoras al marco jurídico	<p>*Promover la simplificación, actualización y adecuación del marco jurídico y normativo a través de los mecanismos institucionales, con el fin de facilitar y aumentar la eficiencia en la operación aduanera.</p> <p>*Reformar la legislación aduanera a fin de actualizarla y dinamizarla.</p>
Alinear la estructura organizacional a los procesos	<p>*Contar con una estructura organizacional alineada a los procesos.</p> <p>*Contar con sistemas de medición y evaluación sobre el desempeño del personal que labora en las aduanas, poniendo énfasis al cumplimiento de metas operativas y estratégicas.</p>
Realizar reingeniería de procesos	<p>*Llevar a un mayor nivel de eficiencia la operación aduanera</p> <p>*Integración y modernización de sistemas</p> <p>*Mayor integración con los sistemas institucionales</p> <p>*Eliminación de trámites innecesarios</p> <p>*Simplificación de procedimientos</p>

El camino hacia la eficacia y eficiencia es más complejo que implementar nueva tecnología, ya que también tiene que ver con los procesos de comunicación, información, relaciones sociales, etc. En este sentido pueden existir factores que no tiene que ver con los instrumentos y sí con otro tipo de procesos.

*“generalmente los agentes aduanales, los de DHL y los trailereros nos echan la culpa de todo, siempre dicen: -la aduana tiene detenida la mercancía, aunque sean ellos los que no traen SUS DOCUMENTOS COMPLETOS”* (Entrevista 4).

## 12. Conclusiones

En este trabajo el objetivo fue analizar el cambio organizacional en la aduana interna a raíz de la introducción de la VUCEM. La ventanilla única es un mecanismo electrónico que busca trasladar las prácticas burocráticas hacia las prácticas con simplificación y homologación de procedimientos de acuerdo con la Nueva Gestión Pública. En este proceso existen obstáculos propios del manejo que se ha dado dentro de la aduana interna a los procesos de trabajo. Por otra parte, también hay presiones externas que provienen de los organismos internacionales que han sugerido el cambio en la aduana para homologar procedimientos a nivel internacional. Esto con el fin de incidir en los índices de competitividad en materia de comercio exterior. Estos cambios en la aduana son parte de una nueva visión gerencial que busca la eficiencia en el manejo de los recursos. En el caso de una organización pública, se busca que los procesos sean rentables. De esta forma, la gestión tiene como objetivo modificar el funcionamiento interno, para ello se instrumenta un discurso que legitima las estrategias del management adoptadas. En esta investigación fue posible observar que este cambio está en proceso y que todavía no puede afirmarse que se haya institucionalizado; las nuevas prácticas, lejos de generar un cambio organizacional responden a un proceso de isomorfismo organizacional, pero se hace necesario analizar la estructura organizacional y los procesos de comunicación que permitirán que el cambio se lleve a cabo. La hipótesis que se planteó en esta tesis para explicar el éxito o fracaso del cambio organizacional entendido como la objetivación en la VUCEM fue que la herramienta tecnológica tendría mayor éxito si la estructura organizacional era flexible y si se utilizaban canales adecuados de comunicación.

Se encontró que la estructura organizacional es piramidal que la concentración de poder es alta y que la toma de decisiones obedece en muchas ocasiones a las decisiones del administrador general. En ese sentido no hay canales de comunicación de abajo hacia arriba. La especialización de las actividades para administrativos y operativos está institucionalizada, aunque existe mucha rotación, esto se debe a que por razones de seguridad o de sospecha de malos manejos los equipos de trabajo se mueven en su totalidad a otra aduana.

La percepción de los operativos sobre la concentración del poder y las condiciones del trabajo es de impotencia ante las autoridades y de pocas posibilidades de ascenso.

La comunicación entre ambos grupos (administrativos y operativos) debiera ser fluida pero no existe, tienen diferencias de horarios y una forma de supervisión panóptica que no asegura que los operativos comprendan la importancia del cambio organizacional. En este trabajo se dejan abiertas dos líneas de investigación: la respuesta organizacional ante los cambios de la VUCEM y los elementos discursivos que se emplean sobre la calidad y la eficiencia de la gestión. Así, los operarios perciben el uso de la VUCEM como una imposición. Se requiere mayor tiempo de trabajo de campo y una muestra mayor de las aduanas (interiores, marítimas y de frontera), dado que las condiciones de cambio y ajuste organizacional son diferentes.

Otra línea de investigación está relacionada con el contexto de modernización en el que se encuentra México. Las presiones internacionales y la articulación con los trabajadores en las aduanas. Las nuevas prácticas laborales son el resultado de ese proceso coercitivo pero al mismo tiempo se articulan con las estrategias de

resistencia y/o rechazo por parte de los trabajadores. En la medida que la percepción sobre los beneficios de la nueva tecnología sea diferente podrán cambiar los resultados esperados del proceso de institucionalización, si esto no ocurre, es poco probable que la VUCEM funcione o que la modernización se consolide como una práctica de la Nueva Gerencia.

Ambas proposiciones sugieren un complemento para analizar los cambios relacionados con la re-conceptualización del servicio que prestan las aduanas y sus implicaciones en la organización del trabajo (puestos de trabajo, las calificaciones, la capacitación, las condiciones de trabajo o contrato colectivo, los mecanismos de evaluación y control y cambio en la estructura). Estos complementos se articulan ante los resultados arrojados en la presente investigación donde se aprecia que el proceso de la modernización aduanera lejos de mostrar resultados continúa articulando ajustes en la organización y efectos no esperados en el cambio organizacional.

Finalmente este trabajo insiste en fortalecer los canales de comunicación y en modificar las formas de operar los cambios dentro de la organización. No basta solamente con tener estructuras flexibles si no se elimina la división del trabajo y se operan los cambios desde la base de la organización, ya que las reformas modernizadoras se deben basar en la idea del efecto que tienen ciertos instrumentos sobre diversas dimensiones en el cambio organizacional, la reestructuración laboral y sobre todo el comportamiento de las personas dentro de su espacio de trabajo.

A pesar de que el proceso de modernización aduanera estuvo cargado de discursos que promovían el cambio organizacional, enfatizaban en los aspectos positivos de

implementar la VUCEM y resultaban políticamente vendibles por el uso de conceptos como la eficiencia, eficacia y transparencia, no ha resultado un proyecto claramente definido, ni ha tenido resultados lineales. La modernización ha resultado una forma de regulación, y supone encuadrarse en determinados patrones que responden a las necesidades de desarrollo económico del país. Instrumentar los cambios en la organización requerirá una transformación en la cultura laboral y organizacional y hasta la fecha no se conoce ninguna pauta de negociación para proceder a una transformación efectiva del personal que labora en las aduanas.

## Anexo 1. Herramientas metodológicas

### 1.1 Formato de observación

LUGAR  
OBSERVACIÓN DE \_\_\_\_\_

Episodio o situación: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

Participantes: \_\_\_\_\_

Lugar: \_\_\_\_\_

1. **Temas principales. Impresiones. Resumen de lo que sucede en la observación.**
2. **Explicaciones o especificaciones**
3. **Explicaciones alternativas**
4. **Considerando lo observado, ¿qué otras preguntas o indagaciones hay que hacer?**
5. **Implicaciones de las conclusiones**

## 1.2 Guía de entrevista contexto de desfase

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_ Lugar: \_\_\_\_\_

Entrevistador: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

### ***Datos generales del entrevistado***

Edad: \_\_\_\_ Genero: \_\_\_\_\_ Puesto: \_\_\_\_\_

Gerencia o Departamento: \_\_\_\_\_

### ***Introducción***

La entrevista tiene como finalidad contextualizar el marco de operaciones de la Aduana de México previo a la implementación del plan de modernización. El objetivo es definir cómo operaba el servicio de comercio exterior mexicano, los objetivos y misión del servicio. Para tal fin, se ha seleccionado aplicar la entrevista a un mando alto / medio de la Administración General de Aduanas, cuyo periodo laboral activo se desarrollará entre el 2000 y 2006.

### ***Preguntas***

1. *¿Cuándo y cómo ingresa a trabajar a la administración general de aduanas?*
2. *¿Qué puestos ocupó dentro de la organización y durante qué periodos?*
3. *¿Qué funciones estaban a su cargo?*
4. *¿Continúa trabajando para la aduana? ¿si /no por qué?*

5. *¿Antes de iniciarse la modernización de la aduana de México cuál era la principal función y misión de la aduana de México?*
6. *¿De qué modo influían los organismos internacionales en la operatividad de la aduana (formulación de procedimientos, prácticas, recomendaciones, legislación)? ¿Qué tan fuerte era esta relación?*
7. *Desde su punto de vista, ¿las aduanas funcionaban adecuadamente?*
8. *¿Cuáles eran los principales problemas (o áreas de oportunidad) que enfrentaba la aduana mexicana?*
9. *¿Cómo podría describir el ambiente de trabajo?*
10. *¿Cómo se evaluaba el trabajo de los empleados en la administración central?*
11. *¿Quién asignaba a los administradores locales y bajo qué criterios?*
12. *¿Durante cuánto tiempo permanecía en el puesto un administrador local?*
13. *¿Qué grado de autonomía tenían cada una de las administraciones locales?*
14. *¿Existía algún manual de operaciones que rigiera por igual a las 49 aduanas?*
15. *¿De qué modo se evaluaba a cada una de las aduanas?*
16. *¿Cómo se evaluaban a los trabajadores (en el área operativa)?*
17. *¿Qué tan complejo resultaba ingresar a trabajar a las aduanas?*
18. *¿Qué importancia se les daba a los USUARIOS del servicio de las aduanas? Y ¿Quiénes eran estos usuarios?*

19. Desde su punto de vista ¿Qué percepción tenían los usuarios de las aduanas?

20. ¿Considera que los usuarios estaban satisfechos con el servicio que les prestaban las aduanas o habían quejas al respecto?

21. ¿Existía algún departamento que se encargara de dar atención al cliente?

22. Se menciona que con la modernización aduanera, esta institución será transparente, eficaz, eficiente, con servicios de calidad y a bajo costo ¿nos puede dar su opinión al respecto?

**Observaciones:** Agradecimiento e insistir en la confidencialidad y la posibilidad de participaciones futuras.

### 1.3 Guía de entrevista contexto de modernización

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_ Lugar: \_\_\_\_\_

Entrevistador: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

#### ***Datos generales del entrevistado***

Edad: \_\_\_\_\_ Genero: \_\_\_\_\_ Puesto: \_\_\_\_\_

Gerencia o Departamento: \_\_\_\_\_

#### ***Introducción***

La entrevista tiene como finalidad contextualizar el marco de la modernización aduanera, teniendo como objetivo conocer las ideas que predominan desde la administración general de aduanas (mandos altos –medios) sobre los objetivos y las estrategias para lograr el cambio organizacional y la institucionalización de las nuevas prácticas. Para tales efectos las preguntas están orientadas a contextualizar los agentes internos: compromisos socio-políticos y socio-productivos, traslado de prácticas a un modelo orientado en la calidad y la eficiencia para los usuarios del comercio exterior.

Determinar los objetivos y líneas de acción de la modernización aduanera siendo central la introducción de la VUCEM.

Se aplicaran 2 entrevistas: la primera en la administración general de aduanas y la segunda al sub-administrador de la aduana de Querétaro.

#### ***Preguntas***

1. *¿Cuándo y cómo ingresa a trabajar a la administración general de aduanas?*
2. *¿Qué puesto ocupa actualmente dentro de la organización? ¿Desde cuándo?*

3. *¿Cuáles son sus principales actividades / funciones y responsabilidades?*
4. *¿De dónde surge la necesidad de modernizar el servicio aduanero?*
5. *Específicamente en la modernización de la aduana de México, ¿de qué modo influyeron los organismos internacionales? ¿Cómo participaron?*
6. *¿Qué objetivos persigue la modernización de las aduanas?*
7. *¿Cuáles son las líneas de acción que se han puesto en marcha para la realización de los objetivos planteados?*
8. *¿Cómo se medirá la consecución de los objetivos?*
9. *¿Cuáles son los principales retos que debe vencer la aduana de México y su marco de modernización?*
10. *¿El contexto específico de cada aduana influye en la estrategia y en el cumplimiento de los objetivos?*
11. *¿se evalúan las 49 aduanas? ¿Cómo y quién las evalúa? ¿qué indicadores se utilizan para medir el desempeño de las aduanas?*
12. *¿Se ha logrado homologar los procedimientos de las 49 aduanas?(opcional)*
13. *¿Al día de hoy cómo describiría a las aduanas en torno a la eficiencia, eficacia, facilitación y simplificación de procedimientos?*
14. *Enfocándonos primordialmente en la introducción de tecnología, ¿cómo ha cambiado ésta los procedimientos y prácticas en las aduanas?*
15. *¿Cuál es el principal objetivo que persigue la introducción de la VUCEM?*
16. *¿Cómo definiría a la VUCEM?*
17. *¿Al día de hoy, los resultados obtenidos han sido los esperados? SI/ NO*

*Explique*

18. *¿Quiénes son los responsables del óptimo funcionamiento de la herramienta?*
19. *Desde su punto de vista, ¿cómo modifica el trabajo de las personas en el área operativa la introducción de la VUCEM?*
20. *¿Ha existido alguna resistencia por parte de los trabajadores o considera que recibieron esta herramienta de forma positiva?*
21. *¿La VUCEM ha eliminado totalmente la presentación de documentos en las aduanas?*

**Observaciones:** Agradecimiento e insistir en la confidencialidad y la posibilidad de participaciones futuras.

## 1.4 Guía de entrevista sobre el uso de la VUCEM

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_ Lugar: \_\_\_\_\_

Entrevistador: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

### ***Datos generales del entrevistado***

Edad: \_\_\_\_\_ Genero: \_\_\_\_\_ Puesto: \_\_\_\_\_

Gerencia o Departamento: \_\_\_\_\_

### ***Introducción***

La entrevista tiene como objetivo detectar las implicaciones que tiene la introducción de la VUCEM en las prácticas laborales de los trabajadores de la aduana de Querétaro y las prácticas que subyacen de los objetivos y estrategias implementadas por la administración general de aduanas. Se ha seleccionado a los verificadores de mercancías para la aplicación de la misma, porque la naturaleza de sus actividades los coloca como los principales usuarios que utilizan la herramienta dentro del área operativa en las aduanas. Por ello, resulta también importante conocer el grado de identificación que tienen estos trabajadores con la institución y su posicionamiento respecto a la reestructuración del servicio de comercio exterior.

### ***Preguntas***

1. *¿Cuánto tiempo tiene trabajando para la aduana?*
2. *¿Cuál es la misión y el objetivo fundamental de la aduana mexicana?*
3. *¿Cuál es la misión y el objetivo de la aduana de Querétaro?*
4. *En su opinión, ¿usted cómo contribuye en la consecución de estos objetivos?*
5. *¿Cuáles son sus principales actividades / funciones y responsabilidades?*

6. *¿Qué satisfacciones les deja trabajar en esta institución? ¿se siente orgulloso de su trabajo?*
7. *¿Cómo es la relación que tiene con sus compañeros de trabajo? ¿podría describirla?*
8. *¿Qué le gusta y que no le gusta de su trabajo en la aduana de Querétaro?*
9. *¿Cuándo se comienza a trabajar con la VUCEM en la aduana de Querétaro?*
10. *¿Qué objetivo persigue una herramienta tecnológica como esta?*
11. *¿Considera que la introducción de la VUCEM contribuyo a mejorar su desempeño en el trabajo? ¿si/ no? Explique*
12. *¿Considera que la introducción de la VUCEM contribuyo a mejorar EL DESEMPEÑO DE LA ORGANIZACIÓN? ¿si/ no? explique*
13. *¿Cómo funciona la VUCEM? ¿Cómo era el procedimiento antes de su introducción?*
14. *¿Preferiría que la verificación de mercancías se hiciera de forma tradicional? Si/ no ¿por qué?*
15. *¿Cuáles son los principales beneficios y/o perjuicios que tiene esta herramienta?*
16. *¿Qué tipo de capacitación recibió para operar la VUCEM?*
17. *¿Está satisfecho con la capacitación recibida o considera que existen áreas de oportunidad?*
18. *¿La introducción de la VUCEM modifico las formas en que su trabajo es evaluado?*
19. *¿Qué indicadores miden el desempeño de los trabajadores y cómo lo hacen? ¿Quién los mide?*

20. *¿Desde su punto de vista qué opinión tienen sus compañeros de la VUCEM?*
21. *¿Considera que usted es una pieza fundamental dentro de la organización para que la herramienta funcione adecuadamente?*
22. *De forma personal, ¿Qué mejoraría de esta herramienta?*
23. *¿Quién sería el (los) principal responsable del éxito o fracaso de la VUCEM?*
24. *¿Realmente la VUCEM sustituyo el uso del papel (PEDIMENTO FACTURA Y OTROS DOCUMENTOS QUE ACOMPAÑAN LA OPERACIÓN)?*
25. *¿La VUCEM ha transparentado las operaciones de las aduanas?*
26. *¿La VUCEM ha contribuido de forma positiva en el combate al contrabando y en la disminución de prácticas de corrupción dentro de las aduanas?*
27. *¿Existen excepciones donde no se utilice la VUCEM?*
28. *¿Qué procedimiento debe seguir cuando el sistema presenta alguna falla?*

**Observaciones:** Agradecimiento e insistir en la confidencialidad y la posibilidad de participaciones futuras.

## Bibliografía

Administración General de Aduanas (2007), “Las Aduanas: Punto crítico en la cadena logística”, consultado el 10 de abril de 2014 disponible en: <http://www.bancomext.com/bancomext/aplicaciones/directivos/documentos/presentacion-las-aduanas.pdf>.

Administración General de Evaluación (2013), Diario Oficial de la Federación, consultado el 12 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>

Arellano Gault David, (2010), *Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el "efecto neto"*, Revista mexicana de sociología, volumen 72, no. 2, México, abr./jun. 2010

Arellano Gault David, Cabrero Mendoza Enrique y Carrillo Arturo (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

Bello Gallardo, Nohemí y Martínez Romero Elba Rosario (2012), “Mexican International Trade One Stop Window: Reality and Challenges”, *ide@s CONCYTEG*, 7 (82), pp 426 -429.

Belmont Cortés Edgar, (2011), *Las batallas alrededor del servicio público de energía eléctrica. Convergencias y divergencias entre Electricidad de Francia y Luz y Fuerza del Centro*, Universidad Autónoma de Querétaro, México.

Berger, P. y Luckmann, T. (1968), *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Ed. Amorrortu.

Bozeman Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. (Estudio introductorio de Juan Miguel Ramírez) Sección de Obras de Administración Pública, serie: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, (coord. Mauricio Merino). México: Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública A. C.-FCE.

Brugué, Q. y Subirats, M. (1996) "La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, INAp, No. 5-6, enero-agosto.

Brunsson Nils, (2009), *Efectos prácticos de las creencias: el caso de los mercados y las organizaciones*, en Ibarra Colado Eduardo (coord.), *Estudios Institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas "la crisis de las instituciones modernas"*, Editorial Gedisa, México.

Brunsson Nils, (1995) *Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control*, en Bacharach, S. B., Gagliardi, P. y Mundell, It (eds.), *Studies of*

Organizations: The European Tradition, Research in the sociology of organizations, vol 1, Greenwich, IAI Press Inc.

Cabrero Mendoza Enrique, (1997), "El modelo de la nueva gestión pública frente a los municipios latinoamericanos", International Management, Canadá, Número 2.

Carvajal Contreras Máximo, (2010), Derecho aduanero, Ed. Porrúa, México.

Carrillo Pacheco Marco Antonio, (2009), Estudios sobre la Organización: Teoría y Práctica, México, Universidad Autónoma de Querétaro.

Campbell John L, (2009), Surgimiento y transformación del análisis institucional, en Ibarra Colado Eduardo (coord..) (2009), Estudios Institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas "la crisis de las instituciones modernas", Editorial Gedisa, México.

Campbell *John L*, (2007), Challenges for Institutional Theory: A Response to Crouch, Streeck and Whitley R., en Socio-Economic Review, 5: 556-567.

Código de la Función Pública, (2014), Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2014, México. Versión digital: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346861&fecha=30/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346861&fecha=30/05/2014)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917), Diario Oficial de la Federación 2 de febrero de 1917, México. Versión digital: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design*. United States of America: Sage.

Crozier, Michael (1992), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 2a edición.

Culebro Moreno Jorge E (2009), *Contribuciones del Nuevo Institucionalismo Normativo al campo de los Estudios Institucionales: Reforma administrativa, regulación y desarrollo internacional*, en Ibarra Colado Eduardo (coord..) (2009), *Estudios Institucionales: Caracterización, perspectivas y problemas “la crisis de las instituciones modernas”*, Editorial Gedisa, México, 339: 360.

De Gaulejac, V. Conferencia “El costo de la excelencia”. 28 de octubre de la 2008 buenosaires.[http://mabelmeschiany.com/notas\\_articulos/El\\_costo\\_de\\_la\\_excelencia.pdf](http://mabelmeschiany.com/notas_articulos/El_costo_de_la_excelencia.pdf)

Dimaggio, P. J. y Powell, W.W. (2001) “Introducción” en W.W. Powell and P. J. Dimaggio (Eds.). 1-38. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de México.

Denzau, A. y North, D. (1994), Shared mental models: ideologies and institutions, en kyklos, archivo pdf.

Denzin, N. (1998), Entering the Field of Qualitative Research, Collecting and Interpreting Qualitative Materials, Ed. Sage, London.

Emmerich, G. E., y Alarcón Olguín, V. (2007), Tratado de ciencia política (1a ed.). Barcelona, Ed. Anthropos.

Escobar Pérez Bernabé y González González José María, (2005) El proceso de cambio organizativo inducido por la reingeniería de procesos de negocio, España, Ed. Universidad de Sevilla.

Escalante Gonzalbo, Fernando (1992). Ciudadanos imaginarios, El Colegio de México. México.

Flick U, (2004), Introducción a la investigación cualitativa, Madrid, Ed. Morata.

Fligstein Neil, (1990). The Transformation of Corporate Control, Harvard University Press, Cambridge.

Flores Orendain Ma. Elena y Mendoza Pérez Juan (2009), Dimensiones del cambio institucional en la gestión pública federal y local, archivo pdf.

García del Castillo Rodolfo (2009), Los alcances del cambio y la innovación en las organizaciones municipales de México, Tesis, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Doctorado en estudios organizacionales, Dir. Tesis. Enrique Cabrero Mendoza.

Harvey David, (2007), Espacios de Capital. Hacia una geografía Crítica, Madrid, Ed. AKAL.

Hernández S, R, Fernández, C, Baptista, P(2010) Metodología de la investigación (5ta. ed.). D.F., México: McGraw Hill.

Giménez Gilberto (2012), El problema de la generalización en los estudios de caso,

INEGI (2006). Página del Instituto Nacional de Estadística y Geografía “La Balanza Comercial, con cifras del Banco de México y la Secretaría de Economía” Recuperado el 30 de abril de 2014, de [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/español/bvinegi/balanzacomercial/CByS\\_2000](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/español/bvinegi/balanzacomercial/CByS_2000)

Ibarra Colado, Eduardo (1999) “Los saberes sobre la organización: etapas, enfoques y dilemas”, en Castillo Mendoza, Carlos A.(ed.), Economía, organización y trabajo. Un enfoque sociológico, Madrid, Pirámide.

Íñiguez, L. y Antaki, C. Análisis del discurso. Revista Anthropos, no. 177, 1998, pp. 271-284.

Jepperson Ronald L. (2001) , “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” Capítulo V, en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de México.

Jones, D.B. (1999), “Bounded Rationality”, en Annual, Review of Political Science, Número 2: 297:321.

Lafuente, Carmen y Marín, Ainhoa. Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. Revista Escuela de Administración de Negocios, núm. 64, septiembre-diciembre, 2008, pp. 5-18, Universidad EAN, Colombia.

Ley Aduanera, (2013), última reforma del 9 de diciembre de 2013, publicada en el Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Linhart Daniéle (1997), La modernización de las empresas, Argentina, Ed. Asociación Trabajo y Sociedad.

Lofland, Lyn H., (2006), Public Realm, in George Ritzer (ed.), Encyclopedia of Sociology. Blackwell.

Locke, L. F., Spirduso, W. W., y Silverman, S. J. (1987), *Propuestas que funcionan: Una guía para la planificación de disertaciones y grandes propuestas* (segunda edición). Newbury Park, CA: Sage.

Luhmann Niklas (1995), *Poder*, México, editorial Anthropos.

Logistics Services Networks (2012), *Optimización de los procesos logísticos de importación y exportación*, base de datos CAAAREM, disponible en: <http://www.caaarem.mx/Bases>, fecha de consulta. *Febrero 2013*

Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria (2013), Administración Jurídica de Aduanas, Manual de Operación Interno, consultado el 18 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n27.pdf>

March, J. y Olsen, J. (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política”, estudio introductorio a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Sinaloa – Fondo de Cultura Económica.

Martinez de Velasco, Alberto y Nosnik, Abraham (2002), *Comunicación Organizacional practica: manual gerencial*, México : Trillas.

Martinez Romero, Elba Rosario. (2012), México ante la agilización y modernización del comercio transfronterizo; la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana(VUCEM ) como fomento a la competitividad”, Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma de Querétaro.

Meyer Jhon, W. y Rowan Brian (2001) “Las organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia” en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de México.

Mintzberg Henry (1992) *El poder en la organización*. España: Ariel.

Nieto, S. (2011). Principios Métodos y Técnicas esenciales para la investigación educativa. Madrid: Dykinson.

North Douglas C. (1995), Estructura y cambio en la historia económica, Ed. Alianza, Madrid.

North Douglas C. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

Ortí, A. (1999). La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social. En Delgado, J. y Gutiérrez, J. (Eds.), *Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en ciencias Sociales* (pp.85-95). España: Síntesis.

Pettigrew, A, (1997), What is a processual analysis, *Scandinavian Journal of Management*, Vol 13, No. 4, pp.,331-503.

Plan de Modernización Aduanera (2007 – 2012),

Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). <http://pnd.presidencia.gob.mx/>. Consultado el 10 de abril de 2014

Romero Jorge Javier (2001) “Estudio introductorio: Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías” en Walter Powel y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de México.

Rojas Soriano Raúl (1979), *Guía para realizar investigaciones sociales*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.

Rutherford, M. (1994), *Institutions in the economics: the old and new institutionalism*, New York, Cambridge University Press.

Sánchez González José Juan (2009), El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana, *Revista Gestión y Política Pública*, volumen XVIII, No. 1, Sem. 1 de 2009, México.

Santander, P. 2011. Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. *Cinta moebio*, No. 41, pp. 207-224. Disponible en: [www.moebio.uchile.cl/41/santander.html](http://www.moebio.uchile.cl/41/santander.html)

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la Investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. (Trad. E. Zimmerman), *Basics of qualitative reserch. Techniques and procedures for developing grounded theory*. Colombia: Universidad de Antioquia.

Thelen Kathleen y Steinmo Sven, (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en Steinmo, Thelen y Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tojar, J. (2010). La investigación cualitativa. En S. Nieto, (Ed.), *Principios, métodos y técnicas esenciales para la investigación educativa* (pp. 404-424). Madrid: DYKINSON.

Tolbert Pamela and Zucker Lynn, (1996), The Institutionalization of Institutional Theory, (Electronic version). In S. Clegg, C. Hardy and W. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175-190). London: SAGE.

Pettigrew Andrew M. (1997), "What is Processual Analysis?" En: Scandinavian Journal of Management, Vol. 13, No 4, pp. 337 – 348.

Plan de Modernización Aduanera (2007-2012). Plan de Modernización Aduanera (2007-2012), consultado el 1 de mayo de 2014.

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012). <http://pnd.presidencia.gob.mx/>. Consultado el 10 de abril de 2013.

Powell Walter (2001), "expansión del análisis organizacional" en Walter Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de México.

Sierra Bravo. R., (1994), Técnicas de investigación Social. 9ª. Edición. Editorial Paraninfo S. A. Madrid.

UN/CEFACT (2005), Recomendación y Directrices para el establecimiento de una Ventanilla Única para mejorar la eficacia en el intercambio de información entre los operadores comerciales y la administración pública, (Recomendación 33) Obtenido de: [https://www.aduanas.gob.do/vuce/files/acerca-de-vuce/marco-conceptual-vuce/Ventanilla\\_Unica\\_Recomendacion\\_33.pdf](https://www.aduanas.gob.do/vuce/files/acerca-de-vuce/marco-conceptual-vuce/Ventanilla_Unica_Recomendacion_33.pdf), fecha de consulta: 9.05.2013.

Urbiola Solís, Alejandra Elizabeth. (2009) Cultura y comunicación en organizaciones de Ahorro y crédito popular. Un caso de Institucionalización de mitos racionales y Convergencia simbólica, Tesis para obtener el grado de Doctor en estudios organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades.

Villoria, M. e Iglesias, A. (2000), Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 56.

Weber Max (1974), Economía y sociedad, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

*Zucker Lynne G, (2001). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural, en Walter W. Powell y Dimaggio Paul J. (compiladores) (2001), el nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Editorial Fondo de Cultura Economica, Mexico.*

Zucker, Lynne G. (1988 a), Institutional Patterms and Organizations: Culture and Environment Ballinger, Cambridge, Mass.,

Zucker, Lynne G, (1988b), "Where Do Institutional Patterns Come From? Organizations as Actors in Social Systems", en Institutional Patterns and organizations, L. G. Zucker, comp., Ballinger, Cambtidge, Mass., PP. 23-52

Zucker Lynne G. (1987), "Institutional Theories of Organizations", Annual Review of Sociology, 13, Pp. 443-464.