



**Las dimensiones estructurales de las Instituciones  
Políticas del Estado. Teorizando a través del  
management y de la Teoría Institucional: Propuesta de  
Abordaje**

**Alejandro Sánchez García  
México**

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local  
Número 10, Granada, Mayo, 2016  
ISSN: 2173-8254**

[www.revista.cigob.net](http://www.revista.cigob.net)



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



## **LAS DIMENSIONES ESTRUCTURALES DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO. TEORIZANDO A TRAVÉS DEL *MANAGEMENT* Y DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL: *PROPUESTA DE ABORDAJE***

**RESUMEN:** Nuestra investigación consiste en revisar dos modelos significativos de análisis de estructuras de las instituciones, mismos que han efectuado, por una parte Henry Mintzberg, con su **modelo de elementos fundamentales de las Estructuras, y por otra parte**, Meyer and Rowan con su **modelo de estructuras Institucionales Racionalizadas**. El discurso de los anteriores autores, radica en sostener cuáles para ellos son las dimensiones más significativas o esenciales de las estructuras en las Instituciones. En lo que corresponde a nosotros, pretendemos revisar la argumentación de ambos modelos y lo que aportan a la Teoría Institucional, para desarrollar por nuestra parte, líneas discursivas apoyadas en la referida Teoría Institucional, de aquellas que consideramos deben de ser las dimensiones estructurales de las Instituciones Políticas, y que deben de revisarse por todo aquel que haga parte de sí, el estudio de las estructuras de las Instituciones Políticas del Estado, mismas que consideramos, son dimensiones políticas institucionales, que le permitirán a la organización política por excelencia, su propia estabilidad, adaptación y arreglo, a través del diseño de incentivos o sanciones reflejados en sus propias Instituciones Políticas.

**ABSTRACT:** Our research is to review two significant models for analyzing structures of institutions, which have made themselves, first Henry Mintzberg, with its model of key elements of the structures, and on the other hand, Meyer & Rowan with his model of rationalized institutional structures. The discourse of previous authors, resides to sustain what for them are the most important or essential dimensions of the structures in the institutions. With up to us, we try to review the arguments of both models and their contribution to institutional theory to develop on our part, discursive lines supported in said Institutional Theory, those that we believe which should be the structural dimensions of the institutions policies, and should be reviewed by anyone who makes part of itself, the study of the structures of the State political Institutions, which we consider, are institutional political dimensions, which will allow the political organization par excellence, its own stability, adaptation and arrangement, through the design of incentives or sanctions reflected in their own Political Institutions.

**Palabras Clave:** Instituciones Políticas del Estado, Dimensiones Estructurales de las Instituciones Políticas, *Management*, Teoría Institucional, Elementos fundamentales de las estructuras, estructuras Institucionales Racionalizadas.

**Keywords:** State Political Institutions, Structural Dimensions of Political Institutions, Management, Institutional Theory, Fundamentals Structures, Rationalized Institutional Structures.



## I. Introducción

A lo largo del debate social y político, han existido coincidencias y divergencias de lo que es una Organización y una Institución, sin embargo, para alcanzar los objetivos de nuestro estudio, abordaremos el análisis de las Instituciones a la luz de la Teoría Institucional. Es decir, en términos de March y Olsen (1984) entenderemos a las Instituciones como un: “Conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones (738-749)”.

En esta investigación, nos interesa estudiar cómo la Nueva Teoría Institucional aporta elementos para explicar la dinámica racional de los actores que forman parte de las instituciones Políticas. Parafraseando a McFarland (2014): “el Nuevo institucionalismo enfatiza la influencia generalizada de las instituciones sobre el comportamiento humano a través de reglas, normas y marcos conceptuales (Video Lecture 21)”, y es sobre estos últimos factores, los que pretendemos robustecer en la argumentación, al abordar por nuestra parte la concepción o la idea de algunas dimensiones estructurales de las instituciones políticas, como aportación nuestra al discurso que se ha elaborado en torno al debate de la Teoría Institucional.

Como hipótesis de la investigación podemos sostener que, dependiendo de cómo concebimos las dimensiones de las estructuras de las Instituciones, será la manera de la formación de la decisión colectivizada que se tome en la referida Institución, por lo que resulta importante revisar los enfoques significativos que existen en el tema, desde el ángulo del *management* y desde el ángulo de la *Teoría Institucional*, aportes valiosos que nos ofrecen Mintzberg, y Meyer and Rowan.

## II. Las instituciones Políticas

Se ha sostenido que las Instituciones Políticas son conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones (Peters, 2003).





Los actores que definen dichos roles y situaciones no actúan de manera individualizada sino de manera colectivizada. Le es propia a la Institución la decisión colectivizada.

Pero el carácter racionalizado e impersonal de la decisión colectivizada Institucional, se desarrolla dentro de una estructura, estructura que reviste en la mayoría de las ocasiones rasgos formales que permiten la fluidez de las relaciones así como la coordinación y el control de las mismas.

Es importante el enfoque o prisma desde el cual se revisan las Instituciones, así como los modelos que se elaboran dependiendo de su punto de partida. Ya sea desde el ángulo de la <<Teoría de la Política de la Gestión>> de Henry Mintzberg, en donde visualiza a las organizaciones y la esencia de su estructura aglutinada por la herramienta del *management*, o bien, desde el enfoque de la <<Teoría de la Política de la Burocracia>> de Guy Peters, en donde sostiene que aún y cuando se ha considerado a la administración pública como procesos y estructuras relacionados con reglas, en realidad incluye proceso de naturaleza política.

**En una palabra “LA GESTIÓN tiene POLÍTICA” y la “POLITICA tiene GESTIÓN”.**

### **III. *El MANAGEMENT*: Mintzberg y su modelo de elementos fundamentales de las Estructuras**

Para el *Professor of Management Studies* (Strategy and Organization) de la McGill University (2002), la estructura de la organización puede definirse como “el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas (p. 26)”.



Como observamos para Mintzberg son dos los elementos fundamentales de las Organizaciones: división del trabajo y coordinación.

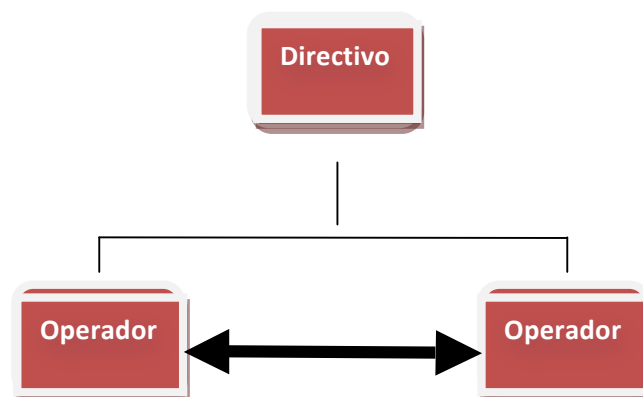
Asimismo, el citado Ph.D. de la MIT Sloan School of Management (2002), establece que hay cinco mecanismos de control que parecen explicar las formas fundamentales en que las organizaciones coordinan su trabajo:

- Adaptación mutua;
- Supervisión Directa;
- Normalización de los procesos de trabajo;
- Normalización de los resultados del trabajo; y
- Normalización de las habilidades del trabajador.

Para Mintzberg los cinco elementos anteriores, deben considerarse los elementos fundamentales de la estructura.

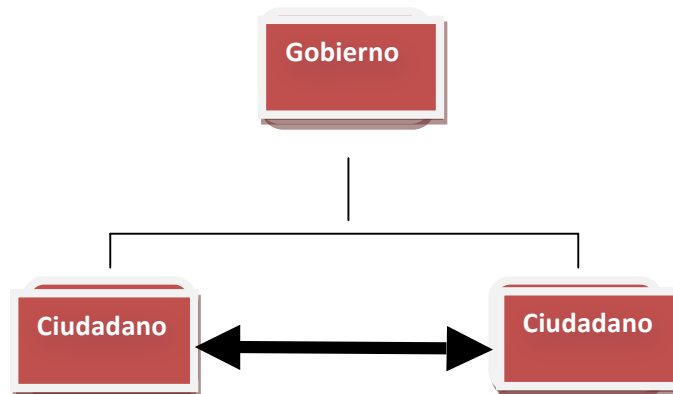
Por **Adaptación mutua** se consigue la coordinación del trabajo mediante la simple comunicación informal.

Este mecanismo de control corre a cargo directamente del operador, y se da en las organizaciones más sencillas, como lo muestra la siguiente figura:



**Figura 1. ADAPTACIÓN MUTUA.  
(En la empresa)**

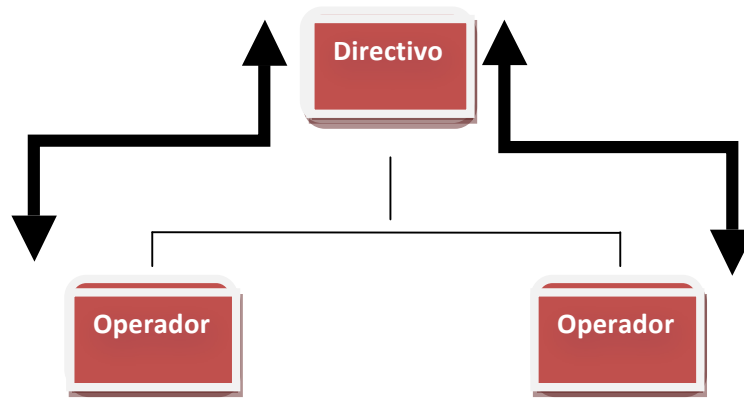
En términos de Política Pública podríamos decir, teorizando a Mintzberg, que la adaptación mutua es la que se da entre ciudadanos de un mismo Estado:



**Figura 2. ADAPTACIÓN MUTUA.  
(En el Estado)**

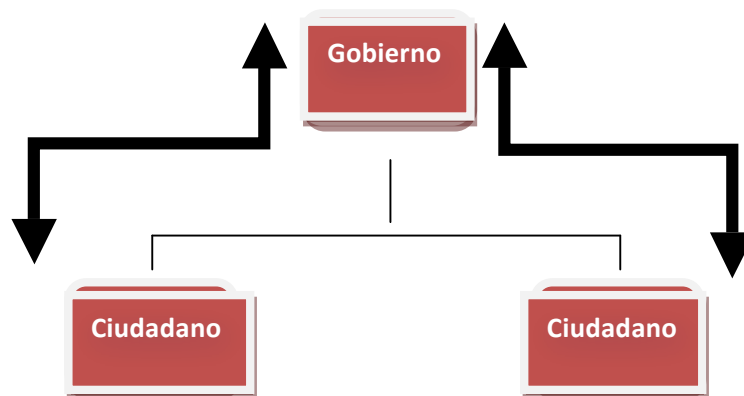
Cuando la **adaptación mutua** no es suficiente para coordinar y controlar el trabajo, es importante la **Supervisión Directa**.

La **supervisión Directa** consigue la coordinación del trabajo al responsabilizarse una persona del trabajo de los demás, dándoles instrucciones y controlando sus acciones, como se muestra en el esquema siguiente:



**Figura 3. SUPERVISIÓN DIRECTA.**  
(En la empresa)

En la misma tesitura anterior, en términos de Política Pública, teorizando a Mintzberg, se puede decir que la **Supervisión Directa** es la que se da a través del **gobierno** hacia sus **ciudadanos**, como se ejemplifica en el esquema siguiente:



**Figura 4. SUPERVISIÓN DIRECTA.**  
(En el Estado)



Parafraseando a Mintzberg (2002), se ejemplifica que cuando no hay adaptación mutua o existe una falta de supervisión, a través de la estructura, el trabajo puede normalizarse. La coordinación de las partes se incorpora en el programa de trabajo que se plasma en la norma. En las organizaciones puede existir tres tipos de normalización:

- Normalización de los procesos de trabajo;
- Normalización de los resultados del trabajo;
- Normalización de las habilidades del trabajador.

Por la primera, es decir, por la **normalización de los procesos de trabajo** se normalizan cuando el contenido del trabajo queda especificado, programado. Requerirá poca supervisión directa y ninguna comunicación informal con compañeros, a excepción de la sumamente necesaria.

Por la **normalización de los resultados del trabajo** se entiende ésta, cuando se especifican los mismos, es decir, en nuestros términos, se entiende que los resultados se normalizan cuando se regula el fin que se pretende alcanzar para evitar desviaciones en la meta u objetivo.

De la misma forma, la **normalización de las habilidades del trabajador** se da cuando ha quedado especificado el tipo de preparación requerida para la realización del trabajo. Las habilidades normalizadas se ocupan de gran parte de la coordinación del trabajo.

#### **IV. LA TEORÍA POLÍTICA: John W. Meyer y Brian Rowan, su modelo de estructuras Institucionales Racionalizadas.**





Los profesores de la Stanford University, sostienen que las instituciones son mitos que hacen a la vez más necesarias y más fáciles de crear las organizaciones formales.

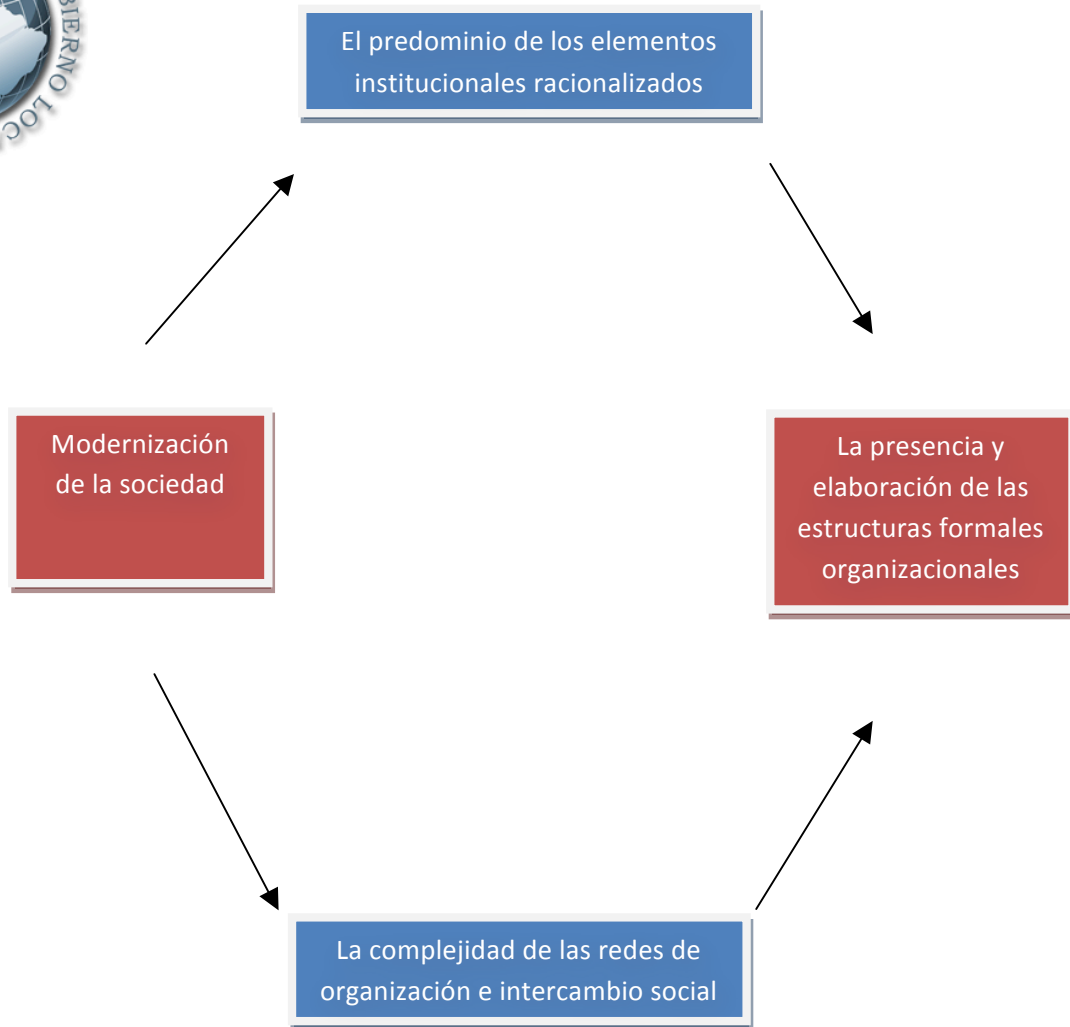
Para ellos, los elementos con los que se construyen las organizaciones se encuentran dispersos en el panorama social, argumentando que sólo se necesita un poco de energía empresarial para integrarlos en una estructura.

Los elementos más importantes o aglutinantes de las estructuras racionales institucionalizadas, para Meyer y Rowan (1977) son:

1. **REGLAS INSTITUCIONALES.** A medida que surgen reglas institucionales racionalizadas en determinados campos de la actividad laboral, se integran y amplían organizaciones formales al incorporar estas reglas como elementos estructurales.
2. **MODERNIZACIÓN DE LA SOCIEDAD.** Cuanto más modernizada esté la sociedad, más extendida estará la estructura formal racionalizada en ciertos campos y mayor será el número de campos que contengan instituciones racionalizadas.

Lo anterior es resumido por los autores en el siguiente esquema:





**Figura 5. Orígenes y elaboración de estructuras formales organizacionales**

De la revisión de las dos dimensiones estructurales de las organizaciones racionales institucionalizadas propuestas por Meyer y Rowan, la construcción de redes y el medio ambiente son importantes para la definición de estructuras organizaciones así como su institucionalización; se afirma que las estructuras organizacionales surgen en contextos muy variados, y es necesario tomar esos elementos externos para legitimar la estructura adoptada.



## V. PROPUESTA DE ABORDAJE: Dimensiones Estructurales de las Instituciones Políticas

Guy Peters (2003) sostiene en torno al llamado Legalismo, que la primera característica determinante del viejo institucionalismo es que la ley ocupa un papel importante, pues para la mayoría de los países europeos [agregaría: y americanos], la ley es el elemento fundamental del ejercicio del poder, desempeñando un papel importante como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos, así como instrumentos del pensamiento angloamericano sobre el sector público; pero ocuparse de la legislación, como bien sostiene Peters, es solo el comienzo.

Sin embargo, como parte de lo que pudiéramos llamar un **neo-normativismo institucional**, pretendemos trasladar el papel que tiene la ley para otorgárselo a la Constitución, como elemento aglutinador de los principios políticos fundamentales de un Estado, y como elemento que reconoce los derechos fundamentales más importantes de los ciudadanos.

Como lo sostiene Zagrebelsky (2007): La ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición. Es destronada en favor de una instancia más alta. Y esta instancia más alta asume ahora la importantísima función de mantener unidas y en paz sociedades enteras divididas en su interior y concurrenciales. Una función inexistente en otro tiempo, cuando la sociedad política estaba, y se presuponía que era en sí misma, unida y pacífica. En la nueva situación, el principio de constitucionalidad es el que debe asegurar la consecución de este objetivo de unidad (pp. 21-45).





En esta tesitura, se destaca el sometimiento total de la actividad gubernamental al Estado Constitucional y no sólo al Estado de Derecho. Ello implica que la administración pública tradicionalmente delimitada por el Derecho Administrativo de Control de Legalidad, tutelaba intereses generales cuya prestación de servicios públicos se sometía sólo a la ley, pero dejando de lado la oportunidad de desarrollar una función constitucional por excelencia del gobierno en favor de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para nosotros son Dimensiones Estructurales de las Instituciones Políticas las siguientes:

- a) Constitucionalización Institucional;
- b) Centralización Política Institucional;
- c) Especialización Política Institucional;
- d) Dispersión Política Espacial en las Instituciones;
- e) Tramo de Control Político Institucional.

**a) Constitucionalización Institucional.** La Constitucionalización como una de las dimensiones estructurales de las Instituciones Políticas, implica el grado en el que se encuentran formalizados a nivel constitucional los procesos y reglas de las organizaciones públicas, es decir, en el ámbito de la Ley Fundamental se encuentran plasmados los procesos, procedimientos, reglas e instituciones Políticas, entendiendo por “políticas” aquellas decisiones fundamentales para el Estado. Cuando se encuentra constitucionalizada una institución, se convierte en Institución Política.

A mayor constitucionalización Institucional, mayor control y supervisión del poder político, y mayor confianza de la ciudadanía en el gobierno; pero debe de detectarse cuando constitucionalizar una institución y cuando no, pues no todos los temas deben de estar plasmados a nivel constitucional, si no solo los político-fundamentales del Estado. Debe de versar sobre decisiones políticas





fundamentales (forma de gobierno, división de poderes, ejercicio de funciones ejecutivas, legislativas, judiciales y autónomas de los Poderes del Estado; Federalismo, Republicanismo, representatividad, democracia, sistemas electorales y sistemas de partidos)

- b) Centralización Política Institucional.** Para nosotros, se refiere a la concentración del poder político en las instituciones en el centro de toma de decisiones políticas fundamentales.

**El grado de centralización política institucional,** es el nivel y variedad de participación en las decisiones estratégicas por parte de las instituciones en relación con el número total de instituciones que interactúan en el Estado.

Como ejemplo pudiéramos referir que la creación de organismos constitucionales autónomos como los Institutos autónomos Electorales en algunos países, los Bancos Autónomos Nacionales, las Universidades Autónomas, implican un grado de menor centralización política, en menoscabo de la función básica del Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales, o del Primer Ministro, en los sistemas parlamentarios.

- c) Especialización Política Institucional.-** Definimos a la especialización Política Institucional, como la diferenciación horizontal de las tareas políticas institucionales. En cuanto más diferenciadas y/o especializadas sean las Instituciones políticas, serán más eficaces, pero más desmotivadoras de la participación ciudadana.

Pongamos de ejemplo la creación especializada de distintas agencias (estructuras políticas) que atendieran la agenda del "Poder Ejecutivo" en materia energética y de telecomunicaciones; existirían órganos políticos especializados creados constitucionalmente para atender de una manera más eficaz los temas técnicos que les corresponden, sin embargo, la participación ciudadana tiende a disminuir





al fungir dichos órganos como palestras de debate técnico. Las decisiones pueden ser tecnocráticas pero pueden contar con poca legitimidad social.

- **A mayor especialización política de las instituciones menor centralización política.**
- **A menor especialización menos eficacia.**

**d) Dispersión Política Espacial en las Instituciones.-** Implica el número de tareas políticas que pueden estar dispersas en el espacio político estatal, de acuerdo con sus funciones constitucionales, así como por la separación de centros de poder o tareas políticas.

A mayor dispersión política en las Instituciones menor eficiencia en la toma de decisiones.

Ejemplo de lo anterior supone que de acuerdo a las funciones constitucionales, el Poder Judicial tiene por finalidad resolver controversias, esto es, declarar o decidir sobre el derecho a través de la creación de juzgados y tribunales. Si existen tribunales creados no sólo en el seno del poder judicial, sino en el ámbito de otros poderes como es el caso del Poder Ejecutivo (Tribunales administrativos, laborales, agrarios, fiscales), existirá dispersión política espacial institucional de la función jurisdiccional del Estado, al compartirse la misma entre dos poderes: Ejecutivo y Judicial.

A mayor centralización política espacial, mayor eficiencia en la toma de decisiones.

**e) Tramo de Control Político Institucional.-** Es el número de instituciones que puede efectivamente controlar un tomador de decisiones gubernamentales.





Ejemplo de ello lo encontramos en que en el ámbito del Poder ejecutivo, se crean distintos órganos administrativos centralizados para gestionar los asuntos públicos, en algunos sistemas denominados Secretarías de Estado, en algunos otros Ministerios.

El tramo de control político institucional consiste en el número efectivo de dependencias gubernamentales que por ejemplo un Presidente de la República puede controlar de manera efectiva, ello, dependiendo de la amplitud de dicho tramo de control y de las funciones que han sido encomendadas a dichas dependencias y entidades dependientes de un titular del Poder Ejecutivo.

Las anteriores dimensiones estructurales de las Instituciones Políticas podemos representarlas a través del siguiente esquema:



**Figura 6. Dimensiones Estructurales de las Instituciones Políticas**



## VI. CONCLUSIONES

El abordaje de las dimensiones esenciales de las estructuras en las Instituciones, ha estado en función de los elementos que se estudian y de la postura de cada una de las tendencias académicas.

El modelo de Mintzberg, aporta a la Teoría Institucional el estudio de las estructuras atendiendo a elementos internos de las organizaciones: 1) Adaptación Mutua, 2) Supervisión Directa; 3) Normalización de los procesos de trabajo; 4) Normalización de los resultados de trabajo; y 5) Normalización de las habilidades del trabajador.

Del análisis de los cinco mecanismos de control de las organizaciones de Mintzberg, mismos que el citado autor considera son los elementos fundamentales de las estructuras, se aprecia que dichos elementos son sustituibles unos a otros, dependiendo del tipo y tamaño de organización así como del giro comercial, industrial o de servicios, sean públicos o privados, las organizaciones pudieran enfocarse a utilizar mecanismos de coordinación más sencillos o más complejos, pues en determinadas condiciones de tamaño, tiempo, modo y lugar, las organizaciones preferirán uno o varios de ellos, o utilizar los cinco a la vez, de ahí que al ser sustituibles los elementos fundamentales de las estructuras de acuerdo a este modelo son flexibles.

El modeo Mintzberiano puede aplicarse en el campo de la Teoría Política tratándose de las relaciones que se dan entre los ciudadanos propiamente dichos y su interrelación horizontal en un Estado Democrático determinado, así como entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil organizadas (ON´GS), y su relación vertical que tienen con el gobierno; de la misma forma, la función que éste último desempeña al formular e implementar políticas públicas.





No obstante son elementos subjetivos los anteriores estudiados, esto es, la adaptación mutua y la supervisión directa, tienden a ser elementos subjetivos de las instituciones, mientras que la normalización, tiende a ser un elemento de naturaleza objetiva. Por su parte las estructuras Institucionales tienden a conformarse de elementos más objetivos, insípidos, incoloros o inodoros (en sentido figurado), que brinden soporte o parámetros generales de por dónde debe transitar el tomador de decisiones políticas fundamentales.

Meyer y Rowan a través de su modelo de estructuras Institucionales Racionalizadas, aportan a la Teoría Política el sustento externo o del medio ambiente en el que se desarrollan las Instituciones: *Reglas Institucionales y Modernización de la Sociedad*.

Importante distinción es que, mientras para Mintzberg la Normalización, esto es, la emisión de reglas institucionales tienen por finalidad regular los procesos de trabajo, los resultados y las habilidades, para Meyer y Rowan, la emisión de reglas institucionales tienen por objeto mantener la conformidad ceremonial (rituales racionalizados de la inspección y evaluación) y proteger sus estructuras formales de las incertidumbres de las actividades técnicas.

Mintzberg es atingente, de acuerdo a su modelo, en los elementos internos que considera fundamentales de las estructuras de las organizaciones; Meyer y Rowan, en su modelo dan preponderancia a los factores externos y del medio ambiente, pues aún y cuando refieren a la existencia de reglas institucionales, las mismas se incorporan del exterior a la estructura organizacional para institucionalizarse.

Por nuestra parte, a través del modelo de dimensiones estructurales de las instituciones políticas, pretendemos aportar una reflexión al discurso de la Teoría Institucional atendiendo al mayor número de elementos objetivos como parte de las estructuras de las Instituciones, es decir, tratar de aportar argumentos para soportar una Teoría Objetiva de las Estructuras Institucionales, teniendo como premisas de las





dimensiones estructurales: 1) Constitucionalización Institucional; 2) Centralización Política Institucional; 3) Especialización Política Institucional; 4) Dispersión Política Espacial en las Instituciones, y 5) Tramo de Control Político Institucional.

Es sin duda que la Teoría Institucional para la elaboración de sus modelos pondrá atención a aquellas corrientes que intenten diseñar reglas que dicten rumbo a acciones correctas, en términos de relaciones entre roles y situaciones de manera integral, es decir, considerando elementos subjetivos y objetivos de las Instituciones, pues la formación de la decisión colectivizada no puede darse sin la reflexión pausada de los elementos integrales que constituyen a las Instituciones Políticas.

## REFERENCIAS

March, J., and Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, n° 78, pp. 738-749.

McFarland, D. A. (2014), University Stanford (producer): Program Organizational Analysis, *Lecture 21-Instituciones and Organizational Legitimacy-Part. 1*, Retrieved from <https://class.coursera.org/organalysis-002/lecture/160>

Meyer, J., and Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, Sep., pp. 340-363.

Mintzberg, H. (2002). The Structuring of Organizations: ARIEL.

Peters, G., B. (2004), The New Institutionalism. Barcelona: GEDISA.

Zagrebelsky, G. (2007). Del Estado de Derecho al Estado Constitucional. *El Derecho Dúctil. Ley, Derechos, Justicia*. Madrid: TROTA.

