

3

LA COMPARACIÓN DE CASOS EN EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL: CRONOLOGÍA DE UN TRABAJO DE CAMPO

Ana Laura Rodríguez Gustá ^(*)

(Centro de Estudios en
Desarrollo y Territorio –CEDET.
Escuela de Política y Gobierno.
Univ. Nac. de San Martín –UNSAM).

RESUMEN

Este trabajo reflexiona acerca de algunos aspectos metodológicos fundamentales de las estrategias comparativas utilizadas en el estudio de las organizaciones públicas. Con tal propósito, se describe el desarrollo de una investigación empírica de casos múltiples, orientada a explicar por qué razones los mandos medios –en tres organizaciones estatales uruguayas– respondieron de manera disímil frente a sistemas de calificación de personal análogos. Asimismo, se muestra la forma en que el diseño y la metodología comparativa son un conjunto de decisiones dinámicas, en estrecha relación con la elección del tópico de indagación y el recorte de un objeto de estudio específico.

PALABRAS CLAVE:

evaluación de desempeño, calificaciones de personal, gestión de recursos humanos, metodología comparativa, inducción analítica.

ABSTRACT

This article discusses some key methodological features about comparative research strategies for studying public organizations. With this purpose in mind, it describes the development of an empirical research consisting of multiple cases and oriented towards explaining why middle level supervisors –located in three Uruguayan state organizations– responded to an evaluative rating system in contrasting ways. Also, the article shows how the research design and the comparative methodology are a set of dynamic decisions, inseparable from the choice of topic and the research subject itself.

KEY WORDS:

performance evaluation, personnel ratings, human resources management, comparative methodology, analytic induction.

^(*) E-mail: algusta@unsam.edu.ar

1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo reflexiona acerca de algunos aspectos metodológicos fundamentales de las estrategias comparativas utilizadas en el estudio de las organizaciones públicas. Con tal propósito, se describe el desarrollo de una investigación empírica de casos múltiples, orientada a explicar por qué razones los mandos medios de tres organizaciones estatales uruguayas respondieron de manera disímil frente a sistemas de calificación de personal análogos. Además, se muestra la forma en que el diseño y la metodología comparativa son un conjunto de decisiones dinámicas, en estrecha relación con la selección del tópico de indagación y el recorte de un objeto de estudio específico.

De los múltiples aspectos metodológicos implicados en los procesos de generación de conocimiento, este trabajo aborda los siguientes: a) la delimitación de un fenómeno a estudiar, b) los criterios de selección de los casos a comparar y c) la validez de interpretaciones inductivas y enraizadas en los datos. En particular, se enfatiza la utilidad de dichos criterios metodológicos en aras de edificar modelos teóricos, especialmente los de “alcance medio” (Merton 1965)¹. Eventualmente, se buscó construir una interpretación acerca de la adopción de reglas formales que diera cuenta de la maleabilidad de las mismas, tomando en consideración la forma organizacional, es decir, la estructura burocrática y la malla relacional y las micro prácticas de los participantes.

La investigación examinada consistió en indagar en qué medida las características de las organizaciones públicas darían cuenta de las variadas respuestas de los mandos medios a los procedimientos de evaluación de desempeño. De hecho, en algunas organizaciones, estos actores fueron refractarios a la utilización de dichos procedimientos mientras que en otras reparticiones del Estado, por el contrario, realizaron las evaluaciones siguiendo las instrucciones formalmente establecidas. No faltaron quienes evaluaron al personal en forma ritual pero sin apegarse al sentido sustantivo de la calificación.

El artículo comienza con una discusión de las etapas de la investigación, organizadas de la siguiente forma: la delimitación del problema y la formulación de una estrategia metodológica general. Por último, se aborda el proceso de elaboración y de refinamiento de hipótesis.

2 LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1. EL ESPACIO INTELECTUAL

Idealmente, una investigación comienza con una pregunta clara sobre un fenómeno, ya sea éste un proceso o una propiedad social. No obstante ello, la elaboración de una pregunta de investigación, con su doble requisito de referente empírico y teórico, no es una tarea fácil y es común que la misma no esté articulada de antemano. Según Valenzuela (1998), varias investigaciones sociológicas estarían guiadas, más que por una pregunta precisa, por un espacio intelectual genérico sin su correspondiente interrogante unívoco. Inicialmente, la investigación aquí descrita no escapó a este último problema puesto que las indagaciones preliminares carecían de una pregunta delimitada. En efecto, el punto de partida fue el interés en un fenómeno netamente empírico de enorme amplitud: la reforma del Estado en Uruguay.

En los inicios de este trabajo (hacia fines de los noventa), el sector público uruguayo experimentaba algunos intentos de transformación organizacional. En lo que respecta a la gestión del personal, fueron introducidos nuevos procedimientos que apuntaban a premiar la conducta individual sobre la colectiva, con el propósito de incentivar a los sujetos a desempeñarse más eficazmente en sus tareas cotidianas.

Estos instrumentos de gestión resultaron interesantes como un posible objeto de indagación por sus eventuales consecuencias sobre el personal: los mismos buscaban *diferenciar* al cuerpo de funcionarios a partir de sus atributos y cualidades *individuales*, independientemente del tipo de cargo ocupado o de la tarea realizada. Al menos en lo discursivo, el personal pasaría

a ser premiado (o castigado) por la singularidad de su desempeño y el grado de compromiso con la organización, más que por su pertenencia a categorías de puestos de trabajo. De esta forma, las nuevas consideraciones sobre la gestión pública procuraban estratificar a una mentada “masa uniforme” de empleados y empleadas públicas.

Por cierto, los sistemas de evaluación de desempeño no eran enteramente nuevos entre las organizaciones públicas. Con todo, el *tipo* de sistema de calificación propuesto en el marco de las reformas sí constituyó una innovación por dos razones (véase la Tabla 1 por mayores detalles). En primer término, los mandos medios no podían calificar libremente al personal bajo su cargo: debían ajustarse a cupos estipulados de antemano o, alternativamente, debían calificar al personal según un puntaje promedio fijado *ex ante*. En segundo término, los sistemas de calificación estaban acompañados por remuneraciones especiales o primas por rendimiento para quienes alcanzaran las calificaciones superiores.

Tabla 1

Características de los sistemas de evaluación de desempeño

<p>Limitaciones numéricas establecidas de antemano, en pos de prevenir una calificación uniforme y alta</p>	<p><i>Cupos</i>: solamente un diez por ciento y un veinte por ciento de los funcionarios podían ser calificados como “excelentes” y “muy buenos” respectivamente <i>Topes</i>: las calificaciones de los funcionarios de una oficina no deberían exceder, en promedio, un límite establecido de antemano</p>
<p>Compensaciones económicas o primas por rendimiento</p>	<p>Premio monetario a los funcionarios mejor calificados, calculado a partir del salario anual nominal</p>
<p>Calificadores</p>	<p><i>Calificador primario</i>: los mandos medios <i>Calificador secundario</i>: Tribunales de Evaluación conformados dentro de las organizaciones, con representantes de las jerarquías de la organización y del cuerpo funcional</p>
<p>Factores de evaluación</p>	<p>Los mandos medios califican a partir de una serie de aspectos laborales conocidos como factores de evaluación (cantidad de trabajo, calidad de trabajo, responsabilidad), estipulados en reglamentos e instructivos</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la información recabada.

¿Cuál era el atractivo de desarrollar una investigación sobre los sistemas de calificación introducidos por la reforma del Estado? Dadas las características resumidas en la Tabla 1, estos sistemas de evaluación combinaban elementos burocráticos y otros subjetivos en el proceso de identificar y retribuir a los funcionarios con mejor desempeño. En general, en el cuerpo de literatura organizacional, hay escasa reflexión sobre aquellos instrumentos formales que *intrínsecamente* implican componentes subjetivos e informales para su propio uso (por excepciones, véase Manning 2008, Morand 1995, Spilerman 1986, Zhou 1993). Por ende, fue interesante observar que dichos sistemas de evaluación eran *instrumentos híbridos*, al combinar, en forma simultánea, elementos discrecionales con elementos burocráticos. Esta doble condición merece un mayor detalle².

Respecto de lo burocrático, los supervisores debían apearse a pautas de evaluación previamente establecidas en procedimientos estandarizados desplegados en instructivos y manuales de evaluación. De esta manera, los criterios para ponderar el desempeño del personal no estarían sujetos a las definiciones y prioridades de supervisores y supervisoras individuales sino que responderían a categorías abstractas estipuladas en reglas formales a seguir. Con todo, estas definiciones necesariamente generales del desempeño suponían un *juicio* por parte de supervisores y supervisoras respecto de la calidad del trabajo de sujetos concretos, al momento de asignar calificaciones, introduciendo un condimento subjetivo en un proceso mentadamente objetivos (López Novo 1994). En definitiva, sin la manifestación de un juicio no habría calificación.

Esta doble naturaleza de los sistemas de calificación podría denominarse *discreción regulada* de los mandos medios. Esta discreción regulada serviría para establecer distinciones entre el personal y adjudicar las primas por rendimiento, e incluso para introducir formas de estratificación social más intangibles como la distribución del prestigio y del reconocimiento por la labor realizada. Si algo se esperaba de los nuevos sistemas de evaluación de desempeño era su capacidad de establecer distinciones de estatus entre individuos –sobresalientes, muy buenos, buenos, regulares e insuficientes.

A pesar de que este conjunto de características hacía atractivo el análisis del impacto del instrumento de evaluación en las organizaciones, la formulación de una pregunta más específica de investigación permanecía difusa. ¿Qué aspectos del instrumento ameritarían una indagación? Si el interés era su “impacto”, ¿podrían examinarse sus resultados en las trayectorias organizacionales del personal? ¿O podría examinarse la utilización de los sistemas de calificación en el seno de las organizaciones?

En sociología, una pregunta de investigación exige el cumplimiento de dos requisitos lógicos: a) ser susceptible de un trabajo empírico y, por lo tanto, responderse con algún tipo de datos, e b) incorporar elementos teóricos ya sea en su formulación o bien en su respuesta³. Con estos dos requisitos en mente, solamente fue posible definir la pregunta de investigación luego de realizar trabajo de campo preliminar. En consecuencia, en la propia confección de la pregunta de investigación, fue necesario un trabajo inductivo. En metodología, esta estrategia enraizada en los datos es conocida con el nombre de *método comparativo constante* (Glasser y Strauss 1967): las preguntas de interés y aun sus explicaciones se construyen en la iteración entre los datos y las categorías que surgen del análisis de los mismos⁴.

2.2. LA PRIMERA ENTRADA AL CAMPO

Una primera decisión metodológica fue la relativa a qué casos examinar, en forma preliminar, para poder conocer con una profundidad mayor los procesos de incorporación de los sistemas de evaluación de desempeño por parte de las organizaciones. ¿Qué organizaciones deberían seleccionarse? ¿Cuántas y con qué características?

A efectos de armar una muestra, se *combinaron* criterios ofrecidos por dos vertientes diferentes de la sociología: la histórica comparativa y la organizacional. La primera tradición considera que el paso inicial es obtener el “mapa del universo”, es decir, conocer la totalidad de casos que expresan el fenómeno de interés antes de adentrarse en cualquier intento explicativo (Mahoney 2002, Valenzuela 1998). Estas investigaciones trabajan con unidades macro sociales y, generalmente, el número de casos es relativamente bajo lo cual permite, para algunos autores (Aus 2009), especificar procesos causales.

La segunda tradición, en particular la derivada de los estudios organizacionales cualitativos, ofrece otros criterios para comparar casos, ya que raramente se realiza un mapa previo del conjunto del universo dado el alto número de casos que podrían llegar a conformarlo y la incapacidad de identificarlos en su totalidad. Es por ello que esta tradición ha desarrollado el criterio de “muestreo por acumulación”, mediante el cual las organizaciones son seleccionadas sucesivamente hasta arribar a un punto de saturación empírica (Eisenhardt 1995; Verd *et al.*, 2007) Así, los casos son escogidos en forma sucesiva hasta arribar a nuevos casos que replican los hallazgos previos sin agregar datos que sugieran la existencia de una clase diferente de situaciones aún no seleccionadas del universo. La estrategia privilegiada se ubicó en un punto medio entre ambas lógicas.

Se intentó confeccionar un mapa exhaustivo de la totalidad de las organizaciones públicas uruguayas limitando el universo de posibles casos a dos segmentos principales: a) la Administración Central del Poder Ejecutivo compuesta por los ministerios y b) las empresas estatales –que incluyen las empresas de servicios propiamente dichas y los bancos públicos comerciales y financieros. Al interior de cada uno de estos segmentos, se procuró identificar aquellas organizaciones que hubiesen incorporado sistemas de evaluación de desempeño. Para los ministerios, la visualización de casos resultó relativamente fácil dado que la gestión del personal de la Administración Central ha estado relativamente centralizada en la Oficina Nacional de Servicio Civil. Interlocutores de dicha oficina brindaron un panorama detallado de los diferentes estadios de adopción del instrumento para cada ministerio.

A pesar de esta visión panorámica, los ministerios cuentan con dependencias cuya información no siempre estaba disponible en la Oficina Nacional. Por lo tanto, se tomó contacto directo con varias organizaciones a fin de asegurar el trazado de un panorama completo acerca de la adopción de los sistemas de evaluación para el conjunto de la Administración Central. En tal sentido, los jefes de recursos humanos fueron interlocutores privilegiados. Se detuvo el muestreo de organizaciones cuando luego de sucesivos casos, no hubo ninguna sorpresa empírica respecto del comportamiento de las organizaciones en la evaluación del personal. En general, la mayor parte de las organizaciones aún no había realizado dicha evaluación y se verificaba un significativo rezago.

A diferencia de la Administración Central, las empresas públicas no cuentan con un organismo rector semejante a la Oficina Nacional de Servicio Civil que centralice información pormenorizada de las prácticas de gestión de los recursos humanos. Por ello se buscó acceder a cada una de ellas. Se intentó maximizar el número y la variedad de organizaciones contactadas y se complementó la información recabada con diagnósticos organizacionales disponibles en el acervo bibliográfico local. Solamente tres empresas públicas habían introducido los nuevos procedimientos de evaluación al momento de la entrada en terreno.

2.3. LA FORMULACIÓN DE UNA PREGUNTA Y LA DESCRIPCIÓN DEL FENÓMENO A ESTUDIAR

La información preliminar develó que las organizaciones que habían incorporado el instrumento, lo habían hecho de manera claramente disímil. En efecto, la forma en que se adoptó la evaluación, se la adaptó a los contextos específicos y, finalmente, se evaluó al personal, variaba marcadamente entre

organizaciones. Estos contrastes dieron lugar a una clasificación que permitió distinguir tres formas de cumplimiento con el procedimiento: real, nominal y desplazamiento (véase la Tabla 2). Para su elaboración, fueron tomados en cuenta: a) el cumplimiento con los límites numéricos (cupos y topes) y b) el grado en que los mandos medios calificaban al personal considerando el desempeño efectivo.

Tabla 2

Modalidades de cumplimiento con el sistema de evaluación, según las acciones desplegadas por los mandos medios

Cumplimiento sustantivo	El proceso se cumple en tiempo y forma (calificación inmediata de los funcionarios siguiendo los límites numéricos establecidos) Los mejores calificados son quienes mejor se desempeñan, a juicio de los supervisores
Cumplimiento nominal	Las jefaturas de recursos humanos deben intervenir activamente para garantizar la realización de las evaluaciones Se evidencian incumplimientos marginales con los cupos establecidos El personal calificado con las puntuaciones más elevadas no son, necesariamente, quienes tienen el mejor desempeño sino quienes están desaventajados en la organización
Desplazamiento (califica el Tribunal)	Los mandos medios no evalúan al personal al calificar en forma uniforme –y con la máxima puntuación– al personal

Fuente: elaboración propia a partir de la información recabada.

Considérese, por ejemplo, el cumplimiento con los límites numéricos impuestos sobre las calificaciones. En el caso del *cumplimiento sustantivo*, se seguía lo pautado burocráticamente. Las calificaciones eran remitidas sin mayores dificultades al Tribunal evaluador, el órgano máximo dentro de cada organización que revisa las evaluaciones de desempeño y brinda el veredicto final sobre ellas. En el *cumplimiento nominal*, el proceso de calificación precisaba de la intervención de las jerarquías organizacionales para garantizar su cumplimiento. Recién entonces, luego de alguna iteración en el proceso de evaluación, supervisores y supervisoras se ajustaban enteramente a los límites numéricos establecidos. Con todo, las infracciones cuantitativas a los topes eran menores. Por ejemplo, si una supervisora estaba habilitada a

calificar únicamente a unas diez personas con las puntuaciones más altas, una infracción marginal hubiera supuesto otorgar dicha calificación a once o doce empleados.

Supongamos ahora que esta supervisora *desplazaba* la evaluación hacia el Tribunal. En este caso, ella habría asignado una elevada puntuación a prácticamente la totalidad de su personal. En otras palabras, bajo una situación de *desplazamiento*, los supervisores calificaban ignorando enteramente las pautas numéricas establecidas. El proceso de evaluación sería, en consecuencia, de total responsabilidad de los Tribunales.

Asimismo, estas tres modalidades de cumplimiento presentaban otras diferencias. En el *cumplimiento sustantivo*, quienes obtenían la máxima calificación eran, de acuerdo con la *percepción* de los mandos medios, los mejores trabajadores y trabajadoras –aunque considerasen que los límites numéricos excluían a otras personas también sobresalientes por su labor. En este escenario, quienes no presentaban un desempeño singularmente bueno, en la opinión de supervisores y supervisoras, no obtenían una puntuación elevada.

En este punto, la diferencia con el *cumplimiento nominal* es marcada, ya que en este segundo escenario quienes recibían la máxima puntuación no eran necesariamente los mejores funcionarios, en la visión de los propios evaluadores. Esta aparente paradoja ocurre porque los y las supervisoras habrían canalizado el premio económico –estipulado para los mejor calificados– hacia quienes contaban con salarios más deteriorados que el resto del grupo de trabajo. En suma, quienes resultaban mejor calificados podrían no ser los de mejor desempeño, pero eran los más urgidos de mejoras salariales. En consecuencia, las calificaciones de personal deberían entenderse a la luz de múltiples estrategias de adaptación por parte de los mandos medios y no de su mero juicio evaluativo respecto del desempeño del personal. Finalmente, bajo una situación de *desplazamiento*, los supervisores otorgaban la máxima puntuación a la gran mayoría de los funcionarios, aún cuando manifestaban que no todos ellos trabajaban en forma semejante y reconociendo que los funcionarios especiales eran escasos.

En jerga metodológica, establecer las categorías de un fenómeno –en este caso las tres formas de cumplimiento con las calificaciones– significa realizar observaciones de primer orden (Onker, Dirsmith y Gupta 1999). Las mismas son regularidades empíricas que necesitan ser explicadas por otros fenómenos. El mapa previo de los casos y su saturación permitió establecer que estas tres categorías son exhaustivas y mutuamente excluyentes. Esta distinción es, en sí misma, de gran interés, puesto que la literatura organizacional muchas veces ha tendido a establecer dicotomías, al enfatizar

la adopción *versus* la no adopción de instrumentos de gestión de personal. Las observaciones de primer orden permitieron, entonces, concebir los instrumentos de gestión de recursos humanos como paquetes maleables que no permanecen incólumes al ingresar a una organización. Por el contrario, son “materia prima” a ser moldeada al calor de disputas por recursos de poder en el seno de las organizaciones.

En vistas de la presencia de estas tres formas distintivas de cumplimiento con las evaluaciones de personal, la pregunta de investigación que surgió de modo natural fue la siguiente: *¿por qué razones en algunas organizaciones los mandos medios adoptan y aun adaptan el sistema de evaluación mientras que en otras organizaciones estos mismos actores son renuentes a calificar al personal?* Hay profusas respuestas a este interrogante. Podríamos pensar, por ejemplo, en las características psicológicas e individuales de los supervisores como una posible línea de indagación. La opción sustantiva de esta investigación estuvo centrada en la identificación de las características organizacionales que podrían promover diferentes comportamientos al momento de realizar las evaluaciones. De esta forma, y en términos de Wainerman (2002), la *apuesta teórica* en las organizaciones existió antes de comenzar con la indagación explicativa⁵.

3 ESTRATEGIA ANALÍTICA

El diseño de la investigación incorporó tres organizaciones públicas: un banco público donde se verificó un cumplimiento sustantivo, un ministerio (denominado A), representativo del cumplimiento nominal y, finalmente, un ministerio (llamado C), emblemático del desplazamiento de la evaluación hacia los Tribunales. ¿Eran tres organizaciones un número razonable de casos? Por cierto, un mayor número hubiera acrecentado la evidencia disponible en calidad y cantidad. Con todo, para una investigadora individual, esta opción era poco realista. A pesar de ello, la selección de estos tres casos respeta el requisito del muestreo teórico e intencional: las organizaciones capturan la totalidad de la variación del fenómeno de interés, al quedar representadas las tres categorías de cumplimiento anteriormente identificadas. Fueron excluidas de este análisis las organizaciones que no habían adoptado los nuevos sistemas de evaluación –un aspecto que es retomado en las conclusiones.

Algunas de las características específicas de las organizaciones seleccionadas resultaron ventajosas para esta investigación. Ciertas semejanzas permitieron “controlar” por terceras variables: las tres son oficinas exclu-

sivamente dedicadas a la formulación y regulación de políticas y su seguimiento y control. En términos del número de personal, su tamaño es relativamente semejante (mediano y pequeño) con un alto porcentaje de personal profesional. A pesar de ello, las organizaciones difieren en sus estructuras y procedimientos. En suma, los casos se eligieron con el propósito de saturar las categorías de evaluación, maximizar la diferencia en aspectos de interés (como la estructura y los procedimientos organizacionales) y dejar constantes otras potenciales fuentes de diferencias (como el tamaño organizacional y el tipo de tareas desarrolladas).

Dada la pregunta de investigación formulada, varias estrategias analíticas podrían considerarse y no únicamente una comparación de tres organizaciones. Entre otras posibilidades de diseño, por ejemplo, podría haberse realizado un estudio cuantitativo –a partir de una muestra aleatoria de organizaciones del estado uruguayo– cuya fortaleza es la generalización de hallazgos y la identificación de regularidades empíricas entre variables, aislando causas foráneas. A pesar de ello, un trabajo cuantitativo para identificar múltiples influencias simultáneas en las acciones de evaluación hubiera sido poco práctico⁶. Recordando que la intención primaria de la investigación era la construcción de interpretaciones sobre la acción jerárquica en la distribución de recursos escasos y no la verificación de hipótesis derivadas deductivamente, el diseño de casos múltiples pareció más eficiente (Neiman y Quaranta 2006, Yin 1994).

Otra alternativa, el estudio de un único caso, conlleva el riesgo de confundir las interpretaciones acerca de cómo y por qué emerge un fenómeno con aspectos meramente idiosincrásicos (Aus 2009). En tal sentido, la estrategia comparativa esclarece, con mayor precisión, aquellos procesos recurrentes de los que son propios de un caso singular. Además, la selección de una única organización no hubiese implicado permitido trabajar con las categorías de cumplimiento.

Una vez escogidas las tres organizaciones, fue posible retomar el trabajo de campo y, en esta nueva fase, se combinaron técnicas de producción de datos cualitativos y cuantitativos. Además de realizar entrevistas de naturaleza semi-estructurada a supervisores, trabajadores y encargados de recursos humanos, se revisaron legajos de personal que brindaron información sobre las calificaciones durante tres años consecutivos de evaluación. En particular, en el Ministerio A, varios de los mandos medios fundamentaron por escrito las razones de los puntajes, poniendo de manifiesto que sus criterios diferían de lo estipulado por la normativa de calificación.

Asimismo se administró un cuestionario con preguntas estandarizadas a

supervisores y supervisoras, con preguntas respecto de la interacción con el personal, las opiniones y percepciones sobre el sistema de evaluación y datos básicos de las trayectorias individuales en el seno de las organizaciones. En particular, el cuestionario incluyó preguntas respecto de la utilidad, la adecuación y la pertinencia de las calificaciones para resolver exitosamente problemas organizacionales (asignación de recursos, motivación, planificación y coordinación, recolección de información)⁷.

Se garantizó la confidencialidad de la información, un punto delicado en la investigación puesto que el cuestionario relevó opiniones acerca del personal evaluado. La administración del cuestionario en el Banco fue sumamente fácil porque, una vez impreso el instrumento, el personal de recursos humanos colaboró con su distribución interna⁸. En ambos ministerios, se logró entrevistar prácticamente a la totalidad de los mandos medios. En el Banco varios supervisores no respondieron la encuesta, recibiendo los formularios completados por 29 personas (en un total de 56). Con todo, se obtuvo información de 153 personas evaluadas en el Ministerio A, de 60 en el B y, finalmente, de 91 en el Banco. Los padrones de mandos medios a quienes administrar el cuestionario se reconstruyeron a partir de las estructuras organizacionales provistas por los jefes y de recursos humanos, quienes además señalaron la existencia de supervisores de hecho, quienes también fueron encuestados en este estudio.

4 INTERPRETACIONES CAUSALES U OBSERVACIONES DE SEGUNDO ORDEN

4.1. LA INDUCCIÓN ANALÍTICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE INTERPRETACIONES

Esta investigación empleó la inducción analítica a fin de establecer observaciones de segundo orden o interpretaciones acerca de por qué ocurre un fenómeno. Introducida en la sociología por Znaniecki (1934), la inducción analítica presupone la generación de interpretaciones a partir de los datos recabados mediante un proceso continuo de constante refinamiento de hipótesis. Es un procedimiento altamente empírico e intensivo en cuanto a la producción de información. Las diferencias encontradas en el cumplimiento con las calificaciones entre las organizaciones constituyeron el punto de partida de la iteración, continuando con el proceso de generación y reformulación de conjeturas y obtención de nuevos datos hasta haber elaborado interpretaciones que dieron cuenta de las regularidades encontradas para los tres casos.

En este proceso de iteración, es fundamental indagar la presencia de *evidencia negativa*. Por evidencia negativa se entiende la información

que echa por tierra las hipótesis preliminares de trabajo (Becker 1998) y, precisamente por ello, posibilita reformular explicaciones más certeras y con menores errores interpretativos. De hecho, una interpretación resultante de la iteración, además de ser plausible y estar respaldada con información profusa, no debe contar con evidencia discrepante. Por lo tanto, una inducción analítica adecuadamente desarrollada debe procurar la producción de datos potencialmente divergentes con las hipótesis preliminares. En principio, el proceso de inducción se cierra, luego de sucesivos ajustes a las hipótesis, cuando no emerge información discrepante adicional.

Si bien la inducción analítica es frecuentemente empleada en la investigación sociológica, hay escasas descripciones de su uso (por una excepción véase Jonson 1998). A pesar de sus profusos problemas (Goldenberg 1993) –por ejemplo, el riesgo de obtener una teoría de aplicación para una única situación–, la inducción analítica ofrece la ventaja de obtener interpretaciones más acertadas al depender de una amplia gama de evidencia empírica para su formulación, por lo que aumenta la validez interna de la interpretación.

Retomando la discusión sustantiva planteada, ¿qué relaciones podrían establecerse entre las tres formas de cumplimiento con el sistema de calificaciones –real, nominal, y desplazamiento– y las características de las organizaciones y de sus supervisores? Las hipótesis presentadas a continuación privilegian las características de las organizaciones y las dinámicas micro políticas de sus actores como factores interpretativos. La teoría organizacional es, sin dudas, un campo extenso y abundante en teorías y conceptos⁹, pero durante el proceso de iteración entre datos y conceptos, se privilegiaron enfoques que abrevan sobre la participación de los actores en el diseño de los instrumentos, la legitimidad de los cambios organizacionales y la estructura de la organización.

4.2. PRIMER INTENTO INTERPRETATIVO: LA PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Un primer conjunto de teorías concierne a la participación y la exclusión de los actores en la concepción, el diseño y la instrumentación de cambios organizacionales. Varios estudios han señalado que los procedimientos de gestión organizacional son recursos políticos mediante los cuales que se distribuyen, diferencialmente, poder y autoridad entre los participantes de las organizaciones (Abal Medina 2004, Battistini y Wilkis 2004, Lahrea Sánchez 2004). El poder está en juego en múltiples instancias pero es aparente al momento de diseñar la arquitectura de las reglas formales, puesto que las mismas introducen futuras restricciones para la acción. Además, estas reglas

definen los derechos de los sujetos para acceder al usufructo de beneficios de la organización (Albalade 2001).

En vistas de que una primera tensión que emergió en el campo fue relativa al origen, el desarrollo y la ejecución de la reforma organizacional, cabe preguntarse si la inclusión (o la exclusión) de los actores al momento de confeccionar el procedimiento de calificación fomentó las diferentes modalidades de adopción observadas. En otras palabras, la hipótesis a examinar era si la antinomia participación-exclusión de los mandos medios en la elaboración de los nuevos procedimientos conllevó, al menos en parte, a las variantes en el cumplimiento con la calificación.

En el caso de los dos ministerios, los integrantes del Comité para la Reforma del Estado –de carácter central y alojado en la oficina de la Presidencia de la República– fueron los responsables por la elaboración del sistema de evaluación de desempeño, el cual fue emulado del sector privado. Ni los supervisores de la Administración Central ni los jefes de recursos humanos participaron activamente en la confección del mismo. Como resultado, el procedimiento de evaluación careció del respaldo significativo por parte de operadores políticos y burocráticos, asilando a los ejecutores del cambio organizacional de sus diseñadores¹⁰. A diferencia de las dinámicas identificadas en los ministerios, la confección de nuevos instrumentos de gestión fue un proceso endógeno en el caso del Banco, dando cabida a delegados por el sindicato bancario y funcionarios, en el marco de una comisión tripartita establecida con el propósito de fomentar el intercambio y la negociación entre los actores.

En vistas de estos contrastes, ¿qué podemos afirmar respecto de la influencia de la participación en las modalidades de calificación encontradas? En primer término, las dinámicas de los dos ministerios proveen *evidencia negativa*: si bien los mandos medios (e incluso los jefes políticos) fueron excluidos del diseño de los instrumentos en ambos casos, la respuesta fue diferente en una y otra organización. En un ministerio, se verificó un cumplimiento nominal mientras que en el otro la evaluación del personal debió realizarse por parte de los Tribunales ante el rechazo unánime por parte de los mandos medios al nuevo sistema.

En segundo término, al examinar el Banco, la inclusión de los actores en el diseño del instrumento de calificación tampoco parecería ser una interpretación enteramente satisfactoria dada las persistentes dificultades enfrentadas durante el proceso de evaluación. De hecho, la activa participación e incluso la confección endógena del procedimiento no se correspondería, en principio, con el “clima general de incomodidad” presente en los días de la calificación. Si la participación *per se* no sirvió como antídoto contra la

rispidez interpersonal en el seno de los grupos, ¿qué factores darían cuenta de un cumplimiento fehaciente con el procedimiento de evaluación incluso cuando el mismo parecería alterar la dinámica de trabajo?

En suma, la presencia (y ausencia) de participación de los actores organizacionales al momento de diseñar el mencionado procedimiento no parecería dar cuenta de los comportamientos distintivos de los mandos medios, ejemplificado principalmente por los dos ministerios estudiados.

4.3. SEGUNDO INTENTO INTERPRETATIVO: LA CREENCIA EN LA PERTINENCIA TÉCNICA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN

Abundantes estudios sobre la gestión de recursos humanos, inspirados en las corrientes del nuevo institucionalismo sociológico, subrayan que los procesos de difusión e instalación de procedimientos radican en la *legitimidad cognitiva* otorgada por parte de los actores (Arenilla Sáez 2005, Kalleberg et al. 1996, Martínez Nogueira s/d). Algunas discusiones recientes han subrayado el papel de las ideas y las creencias respecto del orden social como aspectos medulares que fundamentan la adopción y transformación de políticas públicas (véase, por ejemplo, Caminotti 2009, Forni y Vergilio Leite 2006, Miller y Banaszak-Holl 2005). En efecto, difícilmente la obediencia a los procedimientos organizacionales descansa, primordialmente, en la coacción directa (Beltrán 1988). Los cambios se producen exitosamente cuando las ideas son aceptadas por una amplia gama de actores, en parte porque las mismas convergen con el propio pensamiento de los actores, o bien porque su “infraestructura epistémica” es convincente (Somers y Block 2005).

Bajo condiciones de concordancia cognitiva entre las ideas de los actores y los objetivos y el sentido de los cambios, la adopción de nuevos procedimientos no sería resistida, puesto que los mismos cristalizarían los “marcos de referencia” de supervisores y supervisoras¹¹. De hecho, los procedimientos en cuestión serían rápidamente asumidos como “naturales” y parte del orden necesario de las cosas, dado que sus contenidos y propósitos estarían a tono con las percepciones de los actores de sus realidades cotidianas (Forni y Vergilio Leite 2006).

Por el contrario, cuando existe discordancia, es probable observar situaciones de conflicto y rechazo de los instrumentos propuestos, así como batallas retóricas en torno a su pertinencia y la adecuación para ofrecer soluciones a los asuntos organizacionales (Borgucci 2008). En ausencia de legitimidad cognitiva, la obediencia está fundada solamente en el sustento jerárquico legal del mandato administrativo, por lo cual el apego sustantivo al contenido de las normas podría socavarse, al punto de volverse “ceremoniales”

(Meyer y Rowan 1977), es decir, sin mayores consecuencias reales en la gestión organizacional cotidiana.

En las tres organizaciones estudiadas, los actores formularon duras críticas al sistema de calificación. A primera vista, la escasa legitimidad depositada en el instrumento como mecanismo de distribución de recursos parecería caracterizar a los tres casos. No obstante, la triangulación de datos reveló matices que echaron por tierra esta presunción, al diferenciar al Banco de los ministerios. En efecto, el análisis cuantitativo de algunas preguntas del cuestionario suministrado a los mandos medios mostró diferentes *grados* en la legitimidad cognitiva otorgada al procedimiento de evaluación.

En efecto, en el Banco, una mayor proporción de supervisores y supervisoras afirmó que el procedimiento podría brindar soluciones, en principio, a la necesidad de mejorar las tareas cotidianas de los grupos de trabajo y de motivar al personal. De hecho, en esta organización, no estaba en tela de juicio la propia la noción de evaluar el desempeño del personal en aras de distribuir beneficios. Sin embargo, las críticas apuntaban a la *aplicación práctica* del procedimiento. En otras palabras, el procedimiento de evaluación ofrecía soluciones a problemas organizacionales pero los defectos surgían de las prácticas de calificación por parte los propios pares evaluadores y no del planteamiento general. En definitiva, los supervisores cuestionaban el *mal uso* del instrumento, dejando así intacto su propósito e idoneidad para la premiación del personal.

A partir de esta información, la pregunta fue entonces si la creencia en la *pertinencia técnica* del procedimiento de calificación sería un factor que daría cuenta del cumplimiento sustantivo en el Banco y si, como contrapunto, su ausencia explicaría las prácticas visualizadas en los dos ministerios. En principio, esta última hipótesis, aunque plausible, presentaba algunos problemas. En primer término, no indica por qué razones los comportamientos de los mando medios son diferentes entre los ministerios, puesto que en ambos casos disienten con el sistema de calificación propuesto. En segundo lugar, si bien es posible argumentar que esta forma de legitimidad tiene validez parcial porque daría cuenta de los procesos acaecidos en el Banco, es conveniente afirmar que la misma *especifica* una modalidad particular de cumplimiento con las calificaciones pero no permite considerar el amplio rango de variación observado. Es decir, la legitimidad cognitiva podría abordar la distinción entre cumplimiento sustantivo versus no sustantivo (nominal y desplazamiento), pero no permite examinar el rango completo del comportamiento de evaluación de personal identificado en el estudio. En todo caso, esta interpretación debería complementar otras más comprensivas del fenómeno.

4.4. TERCER INTENTO EXPLICATIVO: LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ESCASOS

Dado que la estructura ha sido uno de los atributos más estudiados de las organizaciones, su indagación ha ocupado un papel central en esta investigación. De hecho, al revisar el material recabado de entrevistas y archivos de personal, y tomando en cuenta la jerarquía organizacional, la formalidad de las reglas y la naturaleza de los contratos laborales, el Banco fue caracterizado como una burocracia clásica y los ministerios como cuasi-burocracias.

El Banco resultó ser una burocracia racional-legal al presentar una estructura de cargos establecida en el presupuesto, acompañada por reglas formales para su acceso y para la ejecución de tareas y asignación de responsabilidades. Prácticamente la totalidad de los funcionarios contaba con contratos estables y eran “de planta” o permanentes, con una dedicación exclusiva a su actividad, por la cual recibían una remuneración que permitía mantener un único empleo. La gestión del personal se realizaba con arreglos a normas formales, establecidas en el Manual del Funcionario. Existía un verdadero mercado interno burocrático, es decir, los cargos estaban organizados según escaleras de movilidad: los funcionarios comenzaban su carrera en los grados más bajos para ir ascendiendo a partir de criterios establecidos *ex ante* (capacitación, méritos, antigüedad y calificaciones) y, por lo general, mediante concursos hasta los niveles intermedios de la jerarquía. La incorporación de empleados externos era excepcional –salvo para los cargos políticos del Directorio del Banco. Dada esta estructura, ¿cuál era la posible relación con el cumplimiento sustantivo?

El apego a las normas y los estatutos estaba institucionalizado: era posible una “carrera burocrática”, por tanto ascendente. Al estar institucionalizadas, las reglas formales conformaban parte del orden establecido y era difícil su cuestionamiento por considerarse “naturales”. Como señala la literatura, la estructura burocrática despliega cierto poder de *disciplinamiento* sobre sus integrantes¹². Asimismo, los actores cumplen con las reglas también por razones instrumentales, ya que el apego a las mismas refuerza sus propias perspectivas de ascenso y promoción dentro de la organización. Interferir con algún procedimiento equivaldría a minar las posibilidades de progreso en el marco de un mercado de trabajo formalmente pautado. La idea del *disciplinamiento burocrático* tiene su evidencia más convincente en el *comportamiento jerárquico de las calificaciones*: los mandos medios reproducen, al calificar al personal, la gradación formal de la jerarquía organizacional, es decir, asignan puntajes más altos a quienes ostentan cargos jerárquicos superiores y más bajos a quienes ocupan los menores niveles jerárquicos.

Como fue mencionado, las estructuras de los ministerios eran cuasi-burocráticas. Una estructura cuasi-burocrática está caracterizada por aspectos selectos del instrumental racional-legal y está signada por una escasa formalización de sus reglas, imponiéndose una cultura de informalidad. Los aspectos burocráticos adoptados tenderían a ser periféricos y ceremoniales en el funcionamiento global de la organización. En esencia, más allá de la jerarquía y división del trabajo –aspectos definitorios de una burocracia– la estructura de cargos no era estrictamente impersonal y la discrecionalidad prevalecía al momento de tomar decisiones acerca del personal.

De hecho, en ambos ministerios, los puestos de supervisión y las direcciones no conformaban “cargos” presupuestados y, por tanto, formales. En su lugar existía la figura del personal “designado” a una actividad de responsabilidad, llamada “función”. Estas designaciones eran realizadas a partir del empleo del criterio de la “confianza” que las autoridades políticas depositaban en la persona seleccionada, por lo cual predominaban pautas particularistas para el acceso a las jerarquías organizacionales. En efecto, en ambos ministerios, una malla de redes políticas e incluso personales gravitaba en las decisiones concernientes a la distribución de los recursos materiales y simbólicos.

A pesar de estas semejanzas, en el Ministerio A la evaluación del desempeño operó como un mecanismo de distribución de recursos materiales. La lógica desplegada por parte de los mandos medios era estratégica: si no calificaban al personal los recursos se perdían, en un contexto de crecientes recursos escasos. En particular, se perdería el acceso a una remuneración adicional –equiparable a un aguinaldo– para varios empleados con sueldos deprimidos. En suma, más allá de las discrepancias con el procedimiento, supervisores y supervisoras decidieron evaluar al personal en aras de aumentar las compensaciones disponibles.

Cabe entonces interrogarse: ¿por qué esta lógica compensatoria ocurrió en el Ministerio A pero no en el Ministerio B? En el primero, el sentimiento de pertenencia a la organización constituyó el eje central que inspiró las decisiones de los mandos medios, lo cual permitió entablar alianzas entre ellos y el personal. Los actores con trayectoria en la organización consideraban que los funcionarios provenientes de *afuera* se apropiaban, injustamente, de una serie de posibilidades de desarrollo profesional y material –ascensos, compensaciones especiales, etc. Consecuentemente, la distinción entre personal interno *versus* personal externo al Ministerio motivó el uso de la calificación como un medio para asignar recursos entre quienes eran visualizados como legítimos participantes. Puesto que la mayoría de los

mandos medios provenía “de adentro” de la organización, las calificaciones operaron como un *cierre social* (Wright 1999)¹³.

En el Ministerio B, por el contrario, las divisiones entre los actores inhibieron la emergencia de alianzas compensatorias, obturando la utilización estratégica de los procedimientos de evaluación. Por cierto, la mayoría de los mandos medio no desplegaban una trayectoria interna en el seno del Ministerio –e incluso varios de ellos ni siquiera pertenecían al sector público. No sorprende, entonces, una escasa relación entre los mandos medios y el personal de planta permanente. Además, los supervisores de planta *tampoco* estaban incentivados a evaluar al personal, debido a una significativa puja distributiva entre los propios funcionarios estables. De hecho, la estructura salarial imperante, con criterios poco claros de remuneración, había dividido al sindicato.

En definitiva, al calificar, podrían tomarse decisiones sobre la asignación de recursos, en un contexto de confrontaciones que los supervisores no podían resolver y que tampoco permitía agrupar a los actores bajo intereses colectivos. La respuesta lógica fue la de depositar, en el Tribunal, la tarea de evaluación.

A partir del recorrido inductivo realizado, una primera interpretación sugiere que los actores encargados de establecer distinciones entre el personal están incentivados a hacerlo si las condiciones de la estructura permiten disminuir los costos asociados con la distribución de recursos escasos. En las cuasi-burocracias, la posibilidad de formación de alianzas que disminuyan dichos costos –mediante, por ejemplo, el desarrollo de lógicas compensatorias– puede derivar en comportamientos sumamente disímiles por parte de los actores. A partir de las negociaciones entabladas en el marco de estas alianzas, es posible establecer acuerdos en torno a ciertos intereses colectivos.

Al calor de tales negociaciones, apegarse a las reglas como una estrategia de adaptación podría redundar en beneficios para varios actores, como lo emblemata el cumplimiento nominal en el Ministerio A. Por el contrario, en el Ministerio B, una estructura excesivamente fragmentada perjudicó la formación de acuerdos. Para los supervisores –encargados de administrar el conflicto de sus oficinas en forma cotidiana–, era más costoso involucrarse en la distribución de los beneficios económicos mediante su compromiso con la calificación que hacer caso omiso al sistema. Ante la imposibilidad de acordar alianzas, los mandos medios fueron refractarios a su utilización.

Finalmente, en el Banco, la institucionalización de un orden edificado a partir de reglas formales permitió el cumplimiento con una amplitud de normas, bajo la promesa de un desarrollo profesional progresivo. En este

sentido, las prácticas de evaluación respaldaban la estructura jerárquica que, eventualmente, podría beneficiar a un conjunto amplio de actores. Debe sumarse, además, la legitimidad depositada en el instrumento de calificación, por lo que la legitimidad cognitiva y la dinámica estructural fomentarán, en forma conjunta, la tendencia evidenciada a evaluar al personal.

5 CONCLUSIONES

La investigación descrita en este artículo tuvo como propósito comparar la dinámica de las calificaciones en tres organizaciones del estado uruguayo para entender diferentes comportamientos asociados con el cumplimiento del sistema de evaluación de desempeño. El objetivo fue construir una interpretación acerca de la adopción de instrumentos de gestión que diera cuenta de las razones que hacen que las reglas formales resulten maleables. Aquí se narraron los criterios metodológicos que permitieron la construcción de dicha interpretación.

Una debilidad del trabajo fue la exclusión de aquellas organizaciones que no habían adoptado el sistema de calificación. Estos casos podrían haber provisto escenarios adicionales para profundizar la adecuación de las interpretaciones. No obstante, el muestreo teórico es relativamente satisfactorio porque agotó las modalidades de cumplimiento entre organizaciones que ya habían adoptado el mencionado sistema. Otra debilidad del trabajo concierne la capacidad de establecer argumentos generales más allá del entorno nacional uruguayo. Con todo, su fortaleza radica en la elaboración de interpretaciones centradas en la estructura organizacional como una fuente de incentivos para facilitar (o no) el acuerdo y las alianzas entre los actores, enfatizando el papel de las reglas y las divisiones existentes entre los actores. Ahora bien, si la estructura adquirió un papel central, la legitimidad cognitiva fue un condimento adicional en el caso de una organización propiamente burocrática.

En términos de construcción de teoría mediante la comparación de casos, dos situaciones empíricas deberán ser consideradas más sistemáticamente en estudios ulteriores. La primera concierne la formación de alianzas entre actores. Si bien tales alianzas contribuyen al cumplimiento de las normas, dichas alianzas también suponen la transformación de los procedimientos, lo cual fue ilustrado por las dinámicas del Ministerio A. Claramente, no todas las estructuras cuasi-burocráticas fomentan la configuración de alianzas, como fue demostrado por el Ministerio B.

Una segunda situación es el *disciplinamiento* de las conductas producto de

una estructura formal estable, evidenciado en el Banco. Si las reglas garantizan cierto grado de reconocimiento simbólico y material a los funcionarios, es esperable que aun en presencia de discrepancias, supervisores y supervisoras contribuyan a cumplir con instrumentos orientados al establecimiento de distinciones de estatus. Tampoco sorprende que en una organización de estas características las reglas se cumplan, porque los actores operan en un contexto donde las mismas son tomadas como parte del orden natural del trabajo. Pero cabe destacar que el *disciplinamiento* no se produce únicamente por la internalización de las normas –no es, por ende, únicamente el resultado de la “superconformidad” de individuos– sino que también es un producto de cálculos estratégicos por parte de los propios sujetos.

¿Cómo se puede, desde la lógica comparativa, continuar con la expansión de interpretaciones de este tipo o de otras semejantes? Una avenida interesante consiste en la exploración de comparaciones de múltiples niveles. Ello significa trabajar con unidades macro sociales como por ejemplo los estados nacionales, en simultaneidad con organizaciones al interior del aparato público. La investigación que aquí se discutió, por el contrario, tuvo objetivos y alcances mucho más modestos.

NOTAS

¹ En la clásica definición de Robert K. Merton, las teorías de alcance medio son “teorías intermedias entre esas hipótesis de trabajo menores pero necesarias que se producen abundantemente durante las diarias rutinas de la investigación, y los esfuerzos sistemáticos totalizadores por desarrollar una teoría unificada que explicara todas las uniformidades observadas de la conducta, la organización y los cambios sociales” (1965: 56).

² En mi entrenamiento de postgrado, tuve la oportunidad de leer a autores clásicos y contemporáneos quienes consideran que las organizaciones y

en especial las burocracias constituyen espacios sociales donde algunos actores obtienen recursos en detrimento de otros, estableciéndose así órdenes jerárquicos entre los participantes (por ejemplo, véase Baron y Cook 1992, Baron *et al.*, 2007 para un breve panorama de la sociología norteamericana y Ruiz Vásquez 2005 para una revisión de la teoría sociológica en la temática de las organizaciones y el poder) Estos procesos de estratificación organizacional se producen a partir de mecanismos informales y formales. Respecto a estos últimos, su propia arquitectura puede pro-

ducir distinciones jerárquicas entre los sujetos, determinado así una distribución diferencial de los recursos materiales y simbólicos disponibles en la organización.

³ Le agradezco al Prof. Robert Fishman la clarificación de este doble requisito, quien comentó sobre el mismo en un foro de investigación con estudiante de sociología en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. De acuerdo con Fishman, una pregunta meramente empírica no distinguiría un interrogante sociológico de uno periodístico mientras que otra únicamente teórica no demarcaría la labor sociológica de la filosófica.

⁴ Un camino deductivo hubiese sido posible en caso de optar por estudiar las teorías sobre adopción de instrumentos de gestión y de allí derivar hipótesis *ex ante* para responder en forma empírica.

⁵ Ciertamente, podría haber ocurrido que las características organizacionales poco tenían que ver con el comportamiento hacia las evaluaciones de personal, pero ello no fue el caso. Las características organizacionales parecieron ser una línea de interpretación sumamente ajustada a la dinámica del fenómeno de la evaluación de personal –aunque no excluyente con respecto a otro tipo de interpretaciones psico-sociales, por ejemplo.

⁶ Los estudios sobre adopción y adaptación organizacional discuten un amplio número de causas, lo que pone importantes límites a su verificación empírica. Además, varios de los potenciales factores explicativos son de nivel micro ya que atañen a la interacción entre grupos, por lo que se prestan a diseños con predominio de técnicas cualitativas como la entrevista y la observación participante. Los factores explicativos bien podrían estar relacionados. En este caso, se pasaría a modelar efectos de interacción más que principales. Ello hace sensiblemente más engorroso el trabajo estadístico porque supone la combinación de diferentes valores de las variables.

⁷ A efectos de afinar el cuestionario, se realizó un testeó preliminar de instrumento (*pretest*)

con cinco personas quienes brindaron profusos comentarios de las preguntas, las categorías de respuesta y de otros aspectos relativos a la producción de datos.

⁸ Por cierto, se debió gestionar la aprobación del Directorio del Banco antes de efectuar dicho paso. En los ministerios, el acceso fue mucho más rápido y no hubo inconvenientes en contactar directamente a supervisores y supervisoras.

⁹ Por dos interesantes visiones panorámicas véase el libro de Pfeffer (2000) y el artículo de Scott (2004).

¹⁰ Fue común escuchar duras críticas por parte de jerarquías (burocráticas y políticas) sobre las reformas propuestas, argumentando principalmente la “falta de conocimiento” de la realidad administrativa del Estado y la incorrecta imitación de prácticas del sector privado que difieren de las necesidades y prioridades de la Administración Pública.

¹¹ Los marcos de referencia son reconstrucciones culturales del mundo por parte de los actores organizacionales que les permiten situarse frente a otros. A su vez, dichos marcos operan como “creencias programáticas” al brindar líneas plausibles de acción (Schmidt 2008).

¹² A partir de su libro *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión* (1992), Michel Foucault ha sido uno de los exponentes emblemáticos respecto del *disciplinamiento* de la estructura burocrática sobre los cuerpos y las identidades de los sujetos. En el ámbito de organizaciones laborales, se destaca el trabajo histórico de Edwards (1979) y los estudios de caso más recientes de Alvesson y Willmott (2002) y Thornborrow y Brown (2009), entre otros. Por una discusión de la noción de *disciplinamiento* de Foucault y su significación para estudios organizacionales véase Burnell (1988). Por un análisis feminista del disciplinamiento y control organizacional véase Kwan Lee (1995).

¹³ La plausibilidad de esta interpretación resultó reforzada por el hecho de que los supervisores provenientes de afuera evitaron calificar.

BIBLIOGRAFÍA

Albalate, Joaquín Juan (2001): "Las restricciones a la participación de los trabajadores en las organizaciones empresariales", *Papers: Revista de Sociología*, Vol. 65, pp. 61-107.

Alvesson, Matt y Willmott, Hug (2000): "Producing the appropriate individual. Identity regulation as organizational control", *Journal of Management Studies*, Vol. 39, pp. 619-644.

Abal Medina, Paula (2004): "Los dispositivos de control como mecanismos inhibidores de la identidad colectiva. ¿Los técnicos: una especie en vías de extinción?", en Osvaldo R. Battistini (Compilador), *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*, Buenos Aires, Prometeo.

Arenilla Sáez, Manuel (2005): "La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas", *Presupuesto y Gasto Público*, Núm. 41, pp. 33-53.

Aus, Jonathan P. (2009): "Conjunctural Causation in Comparative Case-Oriented Research", *Qual Quant*, Vol. 43, pp. 173-183.

Baron, James; Hannan, Michael T.; Hsu, Greta y Kocak, Ozgecan (2007): "In the Company of Women: Gender Inequality and the Logic of Bureaucracy in Start-up Firms", *Work and Occupations* Vol. 34, Núm. 1, pp. 35-66.

Baron, James N y Karen S. Cook (1992): "Processes and Outcome: Perspectives on the Distribution of Rewards in Organizations", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, pp. 191-197.

Battistini, Osvaldo R. y Wilkis, Ariel (2004): "De la familia Falcón a la familia Toyota", en Osvaldo R. Battistini (Compilador), *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*, Buenos Aires, Prometeo.

Becker, Howard S. (1998): *Tricks of the Trade. How to Think about Your Research While You're Doing It*, Chicago, The University of Chicago Press.

Beltrán, Miguel (1988): "La legitimidad en las organizaciones", *REIS Revista Española de Sociología*, Vol. 43, pp. 125-155.

Borgucci, Emmanuel (2008): "Resistencia al cambio en las organizaciones desde la perspectiva del estructuralismo constructorista", *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 13 Núm, 43, pp. 442-467.

Burnell, Gibson (1988): "Modernism, postmodernism and organizational analysis: the contribution of Michel Foucault", *Organization Studies*, Vol. 9, pp.221-235.

Caminotti, Mariana (2009): *En el nombre de la democracia. La "invención" del cupo femenino y la "difusión" de cuotas electorales en la Argentina*, Tesis doctoral, Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.

Edwards, Richard (1979): *Contested Terrain. The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*, New York, Basic Books.

Eisenhardt, Kathleen M. (1995): "Building Theories from Case Study Research", en George P. Huber and Andrew H. Van de Ven (Editores), *Longitudinal Field Research Methods. Studying Processes of Organizational Change*, Thousand Oaks, California, Sage.

Forni, Pablo y Leite, Lucimeire Vergilio (2006): "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico", *Sociologías*, Vol. 8, Núm.16, pp. 216-249.

Foucault, Michel (1992): *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*, Madrid, Siglo XXI.

Glaser, Barney G. y Anselm Strauss (1967): *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine.

Goldenberg, Sheldon (1993): "Analytic Induction Revisited", *Canadian Journal of Sociology*, Vol. 18, Núm. 2, pp. 161-176.

Jonson, Phil (1998): "Analytic Induction", en Gilliean Symon y Catherine Cassell (Editores), *Qualitative Methods and Analysis in Organizational Research*, Thousand Oaks, California, Sage.

Kalleberg, Arne L.; Knoke, David; Mardsen, Peter V., y Joe L. Spaeth (1996): *Organizations in America, Analyzing their Structures and Human Resources Practices*, Thousand Oaks, California, Sage.

Kwan Lee, Ching (1995): "Engendering the Worlds of Labor: Women Workers, Labor Markets and Production Politics in the South China Economic Miracle", *American Sociological Review*, Vol.60, Núm. 3, pp. 378-397.

Lahrea Sánchez, Arturo (2004): "La participación de los trabajadores en la calidad total: nuevos dispositivos disciplinarios de la organización del trabajo", *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 106, pp. 63-101.

López Novo, Joaquín (1994): "El particularismo reconsiderado. Orientación de la acción y contexto institucional", *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 67, pp.: 31-63.

Mahoney, James (2002): "Comparative-Historical Methodology", *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, pp. 81-101.

Manning, Peter (2008): "Goffman on Organizations", *Organization Studies*, Vol. 29, Núm. 5, pp. 677-699.

Martínez Nogueira, Roberto (s/d): "El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones", disponible en: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf.

Merton, Robert K. (1965) [2002]: *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Meyer, John W. y Rowan, Brian (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, Vol. 83, Núm., pp. 340-363.

Millar, Edgard Alan y Banaszak-Holl, Jane (2005): "Cognitive and Normative Determinants of State Policymaking Behavior: Lessons from the Sociological Institutionalism", *Publius*, Vol. 35, Núm. 2, pp. 191-216.

Morand, David A. (1995): "The Role of Behavioral Formality and Informality in the Enactment of Bureaucratic versus Organic Organizations", *The Academy of Management Review*, Vol. 20, Núm. 4, pp. 831-872.

Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán (2006): "Los estudios de caso en la investigación sociológica", en Irene Vasilachis de Gialdino (Coordinadora), *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Gedisa.

Onker N. Basu, Dirsmith, Mark W, Gupta, Parveen P. (1999): "The Coupling of the Symbolic and the Technical in an Institutionalized Context: The Negotiated Order of the GAO's Audit Reporting Process", *American Sociological Review*, Vol. 64, Núm. 4, pp. 506-526.

Pfeffer, Jeffrey (2000): *Nuevos rumbos en la teoría de la organización. Problemas y posibilidades*, México, Oxford University Press.

Ruiz Vasquez, Juan Carlos (2005): *Nuevas fronteras del poder en las organizaciones*, Bogotá, Universidad del Rosario.

Schmidt, Vivien A. (2008): "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 303-326.

Scott, Richard W. (2004): "Reflections on A Half-Century of Organizational Sociology", *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, pp. 1-21.

Scott, Richard W. (2004): "Reflections on a Half-Century of Organizational Sociology", *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, pp. 1-21.

Somers, Margaret R. y Block, Fred (2005): "From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate", *American Sociological Review*, Vol. 70, Núm. 2, pp. 260-287.

Spilerman, Seymour (1986): "Organizational Rules and the Features of Work Careers", *Research in Social Stratification and Mobility*, Vol. 5, pp. 41-102.

Thornborrow, Thomas y Brown, Andrew D. (2009): "Being Regimented: Aspiration, Discipline and Identity Work in the British Parachute Regiment", *Organization Studies*, Vol. 30, Núm. 4, pp. 355-376.

Valenzuela, Samuel (1998): "Macro Comparisons without the Pitfalls: A Protocol for Comparative Research", en Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela (Editores), *Essays in Honor of Juan Linz. Politics, Society, Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press.

Verd, Joan Miquel; Barranco, Oriol, Moreno, Sara (2007): "El análisis de los procesos de trabajo mediante métodos etnográficos: el caso del trabajo administrativo de consultas externas hospitalarias", *Papers: Revista de Sociología*, Vol. 83, pp. 145-168.

Wainerman, Catalina (2001): "Acerca de la formación de investigadores en ciencia sociales", Catalina Wainerman y Ruth Sautu (Compiladores), *La trastienda de la investigación* (Tercera edición). Buenos Aires, Ediciones Lumiere.

Wright, Eric Olin (1999): "Metatheoretical Foundations of Charles Tilly's *Durable Inequality*", (<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Tilly.PDF>) .

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage.

Znaniecki, F. (1934): *The Method of Sociology*, New York, Farrer and Rinehart.

Zhou, Xueguang (1993): "The Dynamics of Organizational Rules", *American Journal of Sociology*, Vol. 98, Núm. 5, pp. 1134-1166.