

Desafíos de la implementación del modelo de búsqueda de personas desaparecidas en México. Un estudio organizacional de las Comisiones Estatales de Búsqueda (Estado de México-Chihuahua)

Recibido: 13 octubre Aceptado: 10 diciembre 2025

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés¹

José Javier Niño Martínez²

Resumen:

El documento examina la tensión entre diseño institucional formal y realidad organizacional en la implementación de Comisiones Estatales de Búsqueda (CEB) de personas desaparecidas en México. La problematización identifica una paradoja donde expectativas normativas de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada (2018) enfrentan contradicciones estructurales que trascienden problemas de recursos, reflejando dinámicas del federalismo mexicano.

La propuesta teórica integra la dimensión institucional-legitimadora (teoría neo-institucional de Scott, 1995; DiMaggio y Powell, 1983) y la dimensión crítico-política (Estudios Críticos de la Gestión de Alvesson y Willmott, 1992) para comprender procesos de legitimación institucional

y dinámicas de poder en crisis humanitaria. La base empírica se basa principalmente en el análisis de Ansolabehere et al. (2020) y en datos del Observatorio de Desapariciones.

Los hallazgos revelan contrastes paradigmáticos. La Comisión de Búsqueda del Estado de México logra legitimación institucional exitosa, pero estructuras tecnocratizadas limitan micro-emancipación organizacional. Por su parte, la Comisión de Búsqueda de Chihuahua alcanza mayor coordinación interinstitucional, pero enfrenta resistencias de familias víctimas por ubicación en Fiscalía Especializada.

El análisis identifica tres tensiones: legitimidad institucional versus efectividad operativa, efectividad operativa versus legitimidad social, y conformidad normativa versus transformación democrática,

¹ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. Mexicano. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4997-2754> Correo-e: pmgutierrezc@uaemex.mx

² Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. Mexicano. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9107-1474> Correo-e: jjninom@uaemex.mx

constituyendo un laboratorio organizacional para comprender implementación de políticas públicas en cambio institucional acelerado.

Palabras clave: Análisis organizacional, Comisiones de búsqueda, Personas desaparecidas, Implementación

Abstract

This document examines the tension between formal institutional design and organizational reality in implementing State Search Commissions (SSC) for disappeared persons in Mexico. The central problematization identifies a paradox where formal normative expectations of the General Law on Forced Disappearance (2018) face structural contradictions that transcend resource problems, reflecting dynamics of Mexican federalism.

The theoretical proposal integrates the institutional-legitimizing dimension (neo-institutional theory by Scott, 1995; DiMaggio y Powell, 1983) and the critical-political dimension (Critical Management Studies by Alvesson y Willmott, 1992) to understand institutional legitimation processes and power dynamics in humanitarian crises. The empirical foundation includes analysis by Ansolabehere et al. (2020) and

data from the Disappearances Observatory.

Findings reveal paradigmatic contrasts. The State of Mexico Commission achieves successful institutional legitimation, but technocratized structures limit organizational micro-emancipation. Chihuahua's Commission attains greater interinstitutional coordination but faces resistance from victim families due to its location within the Specialized Prosecutor's Office.

The analysis identifies three tensions: institutional legitimacy versus operational effectiveness, operational effectiveness versus social legitimacy, and normative conformity versus democratic transformation, constituting an organizational laboratory for understanding public policy implementation in accelerated institutional change.

Key words: Organizational analysis, Search commissions, Disappeared persons, Implementation

Introducción

En este documento se examina la tensión entre el diseño institucional formal y la realidad organizacional en la implementación de las Comisiones de Búsqueda Estatales (CBE) en dos entidades federativas de México, analizando las expectativas normativas derivadas de la aprobación e implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada (LGD) y del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB) a principios de 2018, mismas que enfrentan contradicciones estructurales que reflejan dinámicas profundas del federalismo mexicano.

La brecha de implementación que han enfrentado las CBE desde su creación en 2018 es la primera evidencia de una distancia considerable entre las expectativas normativas de la LGD y las capacidades organizacionales reales de las CBE para cumplir con el amplio rango de funciones asignadas. Una segunda evidencia es la coordinación interinstitucional deficiente con las fiscalías, que actúan como actores de veto, obstaculizando el intercambio de información y generando tensiones institucionales que comprometen la efectividad del modelo extrajudicial. Esta dinámica ilustra cómo las reglas formales e informales que buscan conducir el comportamiento organizacional pueden afectar decisiones de políticas adoptadas normativamente.

La tercera evidencia se refiere a la diversidad de modelos organizacionales que, contrario a la homologación esperada, evidencia procesos de adaptación local que generan lo que identificamos como implementación diferenciada estructural. Es decir, un fenómeno que trasciende los mecanismos tradicionales de isomorfismo institucional.

Para comprender esta complejidad, la investigación propone integrar dos dimensiones teóricas complementarias: la dimensión institucional-legitimadora, fundamentada en la teoría neo-institucional (Scott, 1995; DiMaggio & Powell, 1983), que permite analizar los procesos de legitimación institucional; y la dimensión crítico-política, basada en los Estudios Críticos de la Gestión (Alvesson & Willmott, 1992), que permite examinar las dinámicas de poder, resistencia y transformación. Con este marco bidimensional analizamos cómo las CBE navegan entre demandas de conformidad institucional y espacios de micro-emancipación que pueden transformar las lógicas organizacionales dominantes.

Las CBE representan un laboratorio organizacional excepcional para analizar procesos de implementación de políticas públicas en contextos crisis humanitarias,

cambio institucional acelerado y federalismo complejo. La problemática trasciende el caso específico para abordar interrogantes fundamentales: ¿cómo desarrollan las organizaciones públicas estrategias de conformidad institucional ante presiones contradictorias?, ¿cómo emergen modelos organizacionales diferenciados en contextos de implementación normativa homogénea?, y, ¿cómo se construye legitimidad organizacional en campos institucionales emergentes y contestados?

La justificación metodológica del presente estudio adopta una estrategia deductiva con nivel de análisis organizacional mediante un Diseño de Sistemas Más Diferentes (DSMD). Esta opción responde a dos necesidades fundamentales: en primer lugar, dada la naturaleza del problema de investigación que demanda comprender patrones causales bajo variación contextual máxima. En segundo lugar, dadas las limitaciones prácticas de acceso a información empírica primaria en contextos de seguridad y sensibilidad política (Przeworski & Teune, 1970; Seawright & Gerring, 2008).

El DSMD, desarrollada originalmente por Przeworski y Teune (1970) se basa en la lógica del método de concordancia de John Stuart Mill y permite seleccionar casos que presenten diferencias máximas en características contextuales, pero similitudes en el fenómeno de interés, lo cual permite identificar patrones causales generalizables independientemente de particularidades sistémicas (Przeworski & Teune, 1970). Como señalan estos autores, cuando los casos seleccionados difieren sustancialmente en múltiples dimensiones contextuales (político-institucionales, económicas, socioculturales), las variables que permanecen asociadas con el fenómeno de interés adquieren mayor robustez explicativa, pues se demuestra que operan independientemente de las particularidades sistémicas.

El DSMD ha sido aplicado exitosamente en comparativas de políticas públicas, gobernanza subnacional y análisis organizacional en federalismos complejos (Anckar, 2008), incluyendo estudios de implementación de políticas educativas (Scheopner Torres et al., 2021), regulación ambiental (Li et al., 2019) e implementación de políticas de salud en contextos federales (Beitsch et al., 2006; Bartlett & Vavrus, 2017).

La estrategia de selección de casos adoptada en esta investigación responde a las limitaciones metodológicas reconocidas del contexto mexicano, ya que gran parte del conocimiento empírico sobre el tema reside en conocimiento práctico de

funcionarios, familias y activistas que todavía no ha sido sistematizado académicamente. Aunado a esto, el acceso limitado a información empírica directa debido a restricciones de seguridad, sensibilidad política del tema y confidencialidad de información relacionada con víctimas, dificulta la realización de estudios de campo extensivos o de análisis estadísticos de gran número. Por otro lado, los informes técnicos producidos por la Comisión Nacional de Búsqueda, los diagnósticos de organizaciones de derechos humanos, así como la documentación de colectivos de familias constituyen fuentes empíricas muy valiosas pero que permanecen sub-utilizadas en la investigación académica.

En este contexto, la decisión de emplear el DSMD permite maximizar la disponibilidad de información y de fuentes de análisis, así como el valor analítico de la existencia de análisis intensivos de pocos casos, priorizando profundidad de comprensión sobre amplitud de cobertura. Por todo ello, la evidencia empírica utilizada para el presente análisis proviene principalmente del estudio de Ansolabehere et al. (2020), que representa el primer estudio sistemático sobre Comisiones de Búsqueda en México y que examinó cinco entidades federativas (Estado de México, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Guanajuato). El estudio emplea metodologías mixtas incluyendo análisis de documentos normativos, entrevistas a funcionarios y con actores de la sociedad civil. La decisión de emplear esta fuente como base empírica principal, complementada con documentos oficiales y normatividad disponible públicamente, nos ha permitido desarrollar el presente dentro de las restricciones de acceso a información que caracterizan la investigación sobre desapariciones en México.

La estrategia de selección de casos se fundamentó en cuatro criterios de contraste máximo teóricamente relevantes: (1) modelo organizacional adoptado (extrajudicial vs. híbrido judicial-extrajudicial), (2) dotación de recursos (100 vs. 14 plazas), (3) temporalidad de implementación (temprana vs. tardía), y (4) legitimidad social (reconocimiento nacional vs. resistencias institucionales). Estos criterios fueron identificados a partir del análisis realizado al trabajo de Ansolabehere et al. (2020). Siendo las CBE del Estado de México y de Chihuahua las que representan los casos paradigmáticos de contrastes máximos en cada una de estas dimensiones. Adicionalmente, ambos difieren en: (a) magnitud del problema de desapariciones (tasas per cápita, casos emblemáticos), (b) tradición político-institucional (centralismo vs. alternancia temprana), (c) capacidades fiscales estatales (recursos fiscales superiores vs. limitados), y (d) configuración de actores sociales (fortaleza diferencial de víctimas y sociedad civil).

Contexto histórico y político de las CBE

Si bien es cierto que la desaparición y no localización de personas es un problema que ha llamado la atención los últimos años, hay que reconocer que existen antecedentes históricos que permiten formular diferentes interpretaciones sobre el tema. Respecto a la evolución de los reportes de personas desaparecidas y no localizadas hay que tomar en cuenta que hasta la promulgación en 2017 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el principal esfuerzo institucional por registrar la desaparición de personas era el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) constituido en 2012 bajo la responsabilidad del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). De igual manera vale la pena mencionar el esfuerzo de organizaciones civiles para diseñar registros más o menos confiables, como por ejemplo Data Cívica (<https://registros-desaparecidos.datacivica.org>).

Para dimensionar adecuadamente la magnitud del problema de personas desaparecidas y no localizadas vale la pena señalar los datos disponibles en el RNPEDNO:

Se reporta total de 133,497 personas desaparecidas y no localizadas, de las cuales 124,383 personas (93.17 %) se pueden clasificar en la categoría de desaparición, mientras que el resto se ubican como no localizadas. Este dato se ha registrado desde 1952 a la fecha, por lo que da cuenta del periodo de la guerra sucia que se abordará más adelante hasta la consolidación del marco institucional vigente al día de hoy.

Por otro lado, según el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), a través del Informe Nacional de Personas Desaparecidas 2025, calcula que en los últimos 25 años se concentra el 90% de los casos reportados, siendo el 2024 el que concentra el mayor número de desapariciones con 13,106 (<https://imdhd.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-nacionales/informe-nacional-de-personas-desaparecidas-2025/>).

La siguiente gráfica muestra la distribución de los casos a lo largo del territorio nacional, ubicando el pico más alto en el Estado de México, lo cual seguramente se debe a su condición de entidad federativa más poblada. Sin embargo, la magnitud con la que sobresale el número de casos frente al resto de estados es

muy significativa, sobre todo si realizamos una comparación con la capital del país, entidad federativa colindante que no alcanza ni siquiera la mitad de los reportes de desapariciones que se observan en la entidad mexiquense.

Como se puede observar, la magnitud del problema hace relevante el interés de la sociedad en general, pero también se traduce en un objeto de estudio importante para la investigación científica.

Figura 1. Personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por entidad federativa y sexo. Periodo del 31/12/1952 00:00 hrs al 08/12/2025 23:43 hrs



Fuente: versión estadística RNPDO

En este sentido, un factor de análisis indispensable es el que representa el Estado Mexicano y sus diferentes formas de participación, a través de las que las agencias e instituciones gubernamentales han hecho parte de la construcción de la problemática. Una revisión histórica nos permite definir al menos tres etapas de institucionales frente a las desapariciones de personas:

En primer lugar, el periodo de tiempo que definimos como *Estado Activo* coincide con el autoritarismo del partido hegemónico y el surgimiento de movimientos guerrilleros de las décadas de los sesenta y los setenta. Hay que recordar que la hegemonía del Estado posrevolucionario se construyó a partir de la institucionalización de los intereses de los caudillos sobrevivientes de la

Revolución Mexicana a través de un marco constitucional que legitimó la concentración del poder, pero sobre todo gracias a la formación de un partido político capaz de aglutinar los intereses regionales e incorporar las lealtades políticas alrededor de la figura de la presidencia de la república.

En suma, la segunda mitad del siglo XX mostraba un régimen político con una alta concentración de poder que limitaba cualquier expresión de disidencia, manteniendo solo pequeños resquicios de participación a las oposiciones, siempre y cuando se mantuvieran atadas a márgenes estrechos de lealtad a las instituciones cuyas reglas habían sido establecidas por el gobierno, esta situación permitió una supervivencia marginal de expresiones políticas con limitadas posibilidades electorales, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) que logró arraigarse en sectores de clase media conservadora (Loaeza, 1974; Hernández, 2021) por otro lado, la supervivencia de otras organizaciones partidistas se estableció a través de la subordinación a los intereses del Partido Revolucionario Institucional, consolidándose como satélites al servicio del partido hegemónico, tal fue el caso del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS), los cuales respaldaron las candidaturas del PRI a la presidencia de la república en 1958 (Adolfo López Mateos), 1964 (Gustavo Díaz Ordaz), 1970 (Luis Echeverría Álvarez), 1976 (José López Portillo) y 1982 (Miguel de la Madrid Hurtado).

En un contexto de esta naturaleza, no es de extrañar que emergieran movimientos sociales con características radicales, tanto en entornos rurales de regiones abandonadas por la atención gubernamental como en organizaciones urbano-populares que enfrentaron una represión violenta por parte del Estado Mexicano (Piccato, 2022). En el primer caso, hay que hacer mención del surgimiento de guerrillas ancladas a tradiciones organizativas comunitarias, tal es el caso de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) y el Partido de los Pobres (PdIP), con los liderazgos de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas respectivamente. Ambos movimientos guerrilleros fueron reprimidos usando a las fuerzas armadas para su persecución, las cuales se convirtieron en brazo ejecutor del orden del régimen autoritario de la época (Bellingeri, 2003).

Por otro lado, en el ámbito urbano también surgieron organizaciones clandestinas con el objetivo de derrocar al gobierno mexicano. De esta forma, se puede ubicar el origen de la Liga Comunista 23 de septiembre en el año 1973 en la ciudad de Guadalajara. El activismo de la organización y la amplitud creciente de sus

actividades (se registró su presencia en más de 25 entidades) obligaron a las autoridades a implementar acciones con la intervención directa de los órganos de inteligencia del Estado Mexicano y las fuerzas armadas (Gamiño y Toledo, 2011).

La reacción del gobierno se tradujo en represión dirigida a integrantes de los grupos guerrilleros, pero sobre todo implicó reiteradas violaciones a los derechos humanos a través de torturas, asesinatos y desapariciones forzadas. El registro de estos actos fue posible en gran medida por las denuncias y el activismo de familiares que hicieron públicos los abusos de las autoridades durante la llamada *Guerra Sucia*, la cual representó una estrategia deliberada del Estado Mexicano para llevar a cabo actos violatorios de los derechos humanos bajo el argumento de la seguridad nacional (Sierra, 2003).

Durante este periodo fue notorio el uso deliberado de los recursos del Estado (instituciones, normas legales e incluso actos fuera de la ley) para eliminar a los opositores radicales, imponiendo una lógica de destrucción total del adversario. La arbitrariedad de estos actos se recrudeció en los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez, pero no desapareció en los gobiernos posteriores. Sin mecanismos de revisión y vigilancia a las violaciones de derechos humanos, el autoritarismo mexicano pudo llevar a cabo actos de violencia excesiva, sobresaliendo la desaparición de personas vinculadas a las organizaciones guerrilleras.

La reforma política de 1977 representó una apertura a diferentes sectores de la sociedad que en años previos habían visto cancelados sus derechos y sus espacios de participación política, se puede afirmar que por medio de estos cambios se establecieron las bases de la transición democrática que se tradujo en la alternancia política en el año 2000, con el triunfo del panista Vicente Fox en la elección presidencial. En este punto, es posible vincular el proceso de cambio en el régimen político con una nueva expresión institucional frente a las desapariciones, de manera diferente al papel de perpetrador directo, transitando a una posición más ambigua.

En segundo lugar, nos referimos al *Estado Colaborador* en dos sentidos diametralmente opuestos: por un lado, frente a las víctimas de desaparición forzada y por otro lado frente a actores del crimen organizado.

Respecto a las víctimas, el inicio del cambio de paradigma estatal se puede establecer a través de la formación de instituciones capaces de vigilar los abusos

del Estado, en particular hacemos referencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual fue fundada en 1992 con personalidad jurídica propia como un Órgano desconcentrado del Estado Mexicano. Aunque fue hasta la reforma de 1999 que se le otorgó autonomía presupuestaria y de gestión, desvinculándola definitivamente del poder ejecutivo. La arquitectura formal de las instituciones de defensa de derechos humanos permitió reconocer gradualmente la voz de las víctimas de las practicas autoritarias estatales que tuvieron su cúspide en las décadas de los sesenta y setenta durante la Guerra Sucia. De igual forma, poco a poco se sentaron las bases de una alternancia política que significó una esperanza en la búsqueda de justicia y castigo a los perpetradores de las desapariciones forzadas.

En el año 2000 el triunfo electoral de Vicente Fox en las elecciones presidenciales parecía ser una ruta segura hacia el esclarecimiento y la asignación de responsabilidades por los abusos de las autoridades, más aún después de que el gobierno decretó la creación de la Fiscalía para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), misma que fue observada como una vía formal para sancionar a actores políticos con responsabilidades por actos de violaciones a los derechos humanos. El informe final de los trabajos de esta fiscalía incluyó testimonios y hallazgos valiosos que visibilizaron aún más los actos del Estado mexicano en su afán de eliminar a los disidentes de los movimientos sociales populares. La falta de capacidad o voluntad del gobierno se reflejó en la inexistencia de acusaciones concretas contra funcionarios del pasado y peor aún, se intentó bloquear la divulgación de los resultados de las investigaciones, propiciando que existieran diferentes versiones del informe final (Aguayo y Treviño, 2007).

Otro ejemplo del cambio de paradigma fue la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (Comverdad), misma que fue creada en el año 2011, en el marco de la promulgación de la Ley por la que se crea la Comisión de la Verdad para la Investigación de las Violaciones a los Derechos Humanos Durante la Guerra Sucia de los años Sesenta y Setentas del estado de Guerrero. Esta comisión presentó sus resultados en octubre del 2014, sobresaliendo el reconocimiento de prácticas de acoso y hostigamiento a informantes y haciendo público el hecho de no contar con presupuesto suficiente para el desempeño de sus funciones, así como retrasos y negación en la entrega de información de las autoridades, en particular la Procuraduría General de la República (PGR) y Archivo General de la Nación (AGN). De igual manera el informe reconoce la existencia de elementos que permiten

asegurar el conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) respecto al destino de las personas desaparecidas durante la Guerra Sucia en el estado de Guerrero, atendiendo a las testimoniales y la documentación verificada (Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, 2014, p. 32).

La otra dimensión de colaboración del Estado tiene un carácter totalmente negativo, se refiere a su participación directa e indirecta en colusión con actores criminales para privar de la libertad y en muchos casos asesinar a personas. De igual forma resulta sintomático el esfuerzo de distintas autoridades en obstaculizar las investigaciones que podrían permitir el esclarecimiento de desapariciones múltiples.

El carácter colaborador del Estado Mexicano fue ambiguo durante este periodo ya que por un lado evidenció disposición y voluntad para impulsar una serie de instituciones que podrían concluir en el esclarecimiento histórico de las desapariciones durante la Guerra Sucia, es decir respecto a actos del pasado, mientras que por otro lado favoreció pasiva y activamente la impunidad de grupos criminales en donde también se incorporaron autoridades gubernamentales y militares. En todo caso, los gobiernos emanados de la transición a la democracia no fueron capaces de generar una percepción de decisión frente a los crímenes y las violaciones a los derechos humanos por parte de gobiernos pasados.

La representación del *Estado Negacionista* tuvo como punto de partida un escenario esperanzador cuando fue electo Andrés Manuel López Obrador como presidente de la República. El origen popular del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) hacía suponer que la búsqueda de la verdad y la asignación de responsabilidades concretas no solo alcanzaría para conocer el paradero de los desaparecidos de la guerra sucia, sino también a los que se acumularon después del año 2000. El decreto presidencial que dio origen a la creación de la Comisión Para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965-1990 reafirmó la voluntad inicial del gobierno de la transformación. Como resultado del trabajo de esta comisión, se elaboró un Informe final del Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico Fue el Estado (1965-1990), como era de esperarse este documento reafirma la responsabilidad del Estado Mexicano en las de violaciones graves a derechos humanos en contra de la población mexicana durante los años 1965-1990, periodo en el que “se implementaron estrategias de violencia

estatal de manera sistemática y generalizada, en distintos contextos de violencia” (Gobierno de México, 2024, p. 34).

Las dimensiones de la complejidad organizacional

La complejidad organizacional que caracteriza la implementación de las Comisiones Estatales de Búsqueda (CEB) bajo la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas (LGD) demanda un marco analítico que trasciende las limitaciones de perspectivas teóricas unidimensionales. Nuestra propuesta busca integrar dos dimensiones complementarias: Por un lado, una dimensión *institucional-legitimadora*, fundamentada en la teoría neo-institucional; y, por otro, una dimensión *crítico-política*, que se basa en los estudios críticos de la gestión.

Entendemos que la integración de teoría neo-institucional con Estudios Críticos de la Gestión enfrenta limitaciones propias de su articulación. Partimos de reconocer cuatro de ellas a fin de enmarcar nuestra propuesta y que justifican el diseño metodológico que hemos adoptado. En primer lugar, que el neo-institucionalismo privilegia estabilidad sobre transformación, con lo que se muestra “más efectiva explicando por qué las cosas permanecen iguales que explicando por qué cambian” (Suddaby, 2015, p. 93), dificultando con ello el análisis de cambios organizacionales profundos o bien de las resistencias emancipatorias. En segundo término, carece de una teorización profunda del poder. En ese sentido Clegg (2010) argumenta que la teoría permanece “ciega al poder” al omitir cómo el Estado opera mediante capacidades coercitivas, sobre cómo circula el poder mediante subjetividades y sobre regímenes de verdad, así como que resistencia y contestación son constitutivas del campo institucional. En tercer lugar, que el concepto de “trabajo institucional” (Lawrence & Suddaby, 2006) enfatiza “agencia dentro de” más que “agencia contra instituciones” (Willmott, 2015, p. 106), con lo cual se privilegia la conformidad estratégica sobre las resistencias genuinas y sobre las capacidades emancipatorias. Finalmente, que existen tensiones epistemológicas fundamentales entre el construccionismo radical de los Estudios Críticos, que cuestiona la objetividad de categorías y que enfatiza sobre la reflexividad, y, el empirismo moderado del neo-institucionalismo que asume la existencia objetiva de las instituciones observables (Alvesson & Spicer, 2019). Con lo cual se generan dilemas metodológicos sobre la validez de evidencia y sobre las inferencias causales.

Ahora bien, nuestra propuesta responde a ello a partir de tres decisiones analíticas integradas. Proponemos emplear el neo-institucionalismo para analizar procesos de institucionalización temprana, tales como conformidad, legitimación e isomorfismo. Mientras, la dimensión crítica nos permite problematizar las contradicciones y resistencias, con lo que nos es posible estudiar de manera simultánea tanto la estabilidad como la transformación sin privilegiar narrativa alguna. Así, incorporamos el análisis de tres dimensiones de poder que están ausentes en el análisis neo-institucional: poder estructural (diseños que privilegian/marginan), poder disciplinario (protocolos que definen legitimidad), y poder productivo (generación de subjetividades). Con lo que buscamos responder directamente a Clegg (2010). A partir de ello, reconocemos que el trabajo institucional incluye no solo procesos de conformidad sino también de adaptación creativa y contestación situada. Lo que nos permite analizar por ejemplo cómo los colectivos de familias desarrollan trabajo institucional desde abajo que incluso llega a desafiar el monopolio estatal (Willmott, 2015).

Esta integración no busca eliminar tensiones epistemológicas, sino transformarlas en recursos analíticos productivos. Esto, reconociendo tanto la materialidad de las instituciones, pues las CEB existen como organizaciones con estructuras empíricamente estudiables; así como la construcción social de significados, como por ejemplo al estudiar qué es "búsqueda efectiva" pues es un concepto contestado y refleja poder. Esta posición es la que nos permite usar la evidencia desarrollada por Ansolabehere et al. (2020) como datos verificables, tales como el número de plazas, los modelos organizacionales, las fechas. Y, de manera simultánea nos permite problematizar sobre posibles interpretaciones. Por ejemplo, sobre la diferencia de 100 vs 14 plazas que es un dato objetivo, pero al mismo tiempo reflexionar sobre si refleja "mayor compromiso político", "capacidad fiscal" o "tecnocratización". Lo cual requiere de interpretación que no deriva automáticamente del dato (Alvesson & Spicer, 2019). El resultado es un marco analítico que simultáneamente busca explicar la conformidad organizacional, revelar relaciones de poder asimétricas, identificar espacios de resistencia, y mantener la reflexividad sobre nuestras propias limitaciones analíticas (Holm et al., 2023).

Esta integración teórica responde a la necesidad de comprender tanto procesos de legitimación institucional que permiten a las Comisiones operar efectivamente como las dinámicas de poder, resistencia y transformación que han ido caracterizando su implementación. El marco analítico que proponemos busca

examinar cómo las organizaciones navegan entre demandas de conformidad institucional y espacios de micro emancipación que de manera conjunta pueden incluso transformar las lógicas de las organizacionales dominantes.

Así, la *dimensión institucional-legitimadora* constituye el núcleo teórico central fundamentado en la teoría neo-institucional, que conceptualiza a las organizaciones públicas como entidades inmersas en campos organizacionales estructurados que enfrentan múltiples presiones institucionales para obtener y mantener legitimidad social, política y técnica. Esta dimensión permite comprender cómo las Comisiones navegan entre las demandas de conformidad del marco legal de la LGD y las expectativas sociales de efectividad en la búsqueda de personas desaparecidas.

La perspectiva se fundamenta en el supuesto de inmersión institucional, que postula que las organizaciones están inevitablemente inmersas en campos organizacionales estructurados por fuerzas institucionales poderosas (Sminia, 2024). Para las CEB, esto implica que las decisiones organizacionales están influenciadas por presiones institucionales tanto como por consideraciones técnicas, donde el entorno institucional proporciona oportunidades y restricciones para la acción organizacional.

La teoría neo-institucional sostiene que las organizaciones adoptan estructuras y prácticas no necesariamente por eficiencia técnica, sino porque son socialmente legitimadas e institucionalmente esperadas (Fu y Yan, 2024). La supervivencia organizacional depende más de la legitimidad que de la eficiencia técnica, generando que las organizaciones mantengan estructuras ceremoniales que sirven primariamente para obtener legitimidad, donde la adopción de prácticas legitimadas puede estar desacoplada de su implementación real.

Esta dimensión se fundamenta en los tres pilares institucionales de Scott (1995), que proporcionan un marco comprehensivo para entender las diferentes dimensiones a través de las cuales las instituciones ejercen influencia sobre las organizaciones: El *pilar regulativo* comprende reglas, leyes, normas y mecanismos de sanción que constriñen y regularizan el comportamiento organizacional. En las CEB se manifiesta a través del marco legal primario (la LGD), la normatividad secundaria (reglamentos y protocolos), los mecanismos de supervisión (sistemas de rendición de cuentas) y las sanciones e incentivos asociados al cumplimiento. La conformidad regulativa opera mediante isomorfismo coercitivo, donde las organizaciones adoptan estructuras similares como respuesta a presiones formales

ejercidas por organizaciones de las cuales son dependientes (DiMaggio y Powell, 1983). El *pilar normativo* permite introducir una dimensión de tipo prescriptiva que incluye valores y normas sobre cómo deben hacerse las cosas. Para las CEB abarca estándares profesionales (protocolos técnicos especializados), valores de derechos humanos (dignidad, no discriminación, participación), expectativas sociales de efectividad y códigos de ética profesional. La conformidad normativa se vincula con el isomorfismo normativo, que surge de la profesionalización y difusión de estándares profesionales a través de redes especializadas. Por su parte, el *pilar cognitivo-cultural* se enfatiza en las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad; así como en los marcos de construcción de significado. Incluye marcos conceptuales (definiciones sobre desaparición forzada y búsqueda humanizada), narrativas institucionales, lenguajes especializados y esquemas interpretativos. La conformidad cognitiva opera a través de mitos racionalizados (Meyer y Rowan, 1977), donde las organizaciones adoptan estructuras socialmente legitimadas independientemente de su eficiencia técnica.

Aunado a lo anterior, la dimensión incorpora los tres mecanismos de isomorfismo institucional de DiMaggio y Powell (1983) como procesos fundamentales a través de los cuales las organizaciones en un campo se vuelven similares entre sí. Así, el *isomorfismo coercitivo* resulta de presiones formales e informales que son ejercidas por medio de organizaciones dependientes y de expectativas culturales sociales. El *isomorfismo mimético* surge cuando las tecnologías organizacionales son pobres, las metas ambiguas o el entorno crea incertidumbre simbólica. El *isomorfismo normativo* está asociado con la profesionalización, entendida como la lucha colectiva por definir condiciones y métodos de trabajo.

La dimensión *institucional-legitimadora* proporciona herramientas conceptuales para comprender los procesos a través de los cuales las Comisiones construyen y mantienen legitimidad en entornos institucionales complejos. No obstante, sus limitaciones críticas, particularmente su insuficiente atención a dinámicas de poder, resistencia y transformación organizacional, requieren complementación con enfoques que aborden estas otras dimensiones.

Por otro lado, la *dimensión crítico-política* constituye el eje analítico para problematizar, desnaturalizar y reinterpretar las relaciones de poder, dominación y resistencia que definen el funcionamiento cotidiano de las Comisiones. Basada en los Estudios Críticos de la Gestión, esta dimensión trasciende la descripción de estructuras formales para identificar mecanismos de poder que perpetúan

prácticas excluyentes y analizar posibilidades concretas de emancipación, democratización y transformación institucional (Yu y Pakarek, 2023). La tercera clave es la capacidad de identificar y alimentar la transformación organizacional mediante procesos de democratización, inclusión y participación de actores que son marginados (Paiva et al., 2024). Esto implica desarrollar dispositivos que hagan efectiva la voz de víctimas, familias y personal subalterno en la toma de decisiones, romper la lógica de eficiencia tecnocrática a toda costa y buscar formas plurinodales de gestión y gobierno institucional.

La dimensión crítico-política es esencial porque evidencia que la eficacia institucional no depende solo de estructuras formales sino del modo en que las relaciones de poder se negocian, resisten o transforman diariamente. Su utilidad analítica radica en desenmascarar relaciones de veto, analizar cómo la exclusión afecta el desempeño institucional, identificar prácticas de resistencia y agencia colectiva, y evaluar posibilidades de emancipación e innovación institucional más allá del cumplimiento normativo.

El marco alrededor del que gira esta propuesta opera mediante tres tipos de interacciones entre las dimensiones. Primero, *tensiones productivas*: las demandas de legitimidad institucional pueden entrar en tensión con impulsos transformadores, generando espacios de negociación donde emergen nuevas formas organizacionales que balancean conformidad y cambio. Segundo, *complementariedades sinérgicas*: los procesos de legitimación pueden facilitar prácticas emancipatorias cuando las Comisiones utilizan su legitimidad institucional para promover espacios de participación de víctimas y transformación de prácticas organizacionales. Tercero, *resistencias y contradicciones*: las lógicas institucionales dominantes pueden obstaculizar procesos críticos mientras que las prácticas emancipatorias pueden desafiar estructuras de legitimidad establecidas, requiriendo estrategias sofisticadas de navegación organizacional.

Este marco teórico-analítico permite analizar cómo las organizaciones públicas desarrollan estrategias de conformidad institucional ante presiones contradictorias y qué factores explican la emergencia de modelos organizacionales diferenciados en contextos de implementación homogénea prescrita, de igual forma cómo se construye la legitimidad organizacional en campos institucionales emergentes y contestados.

Análisis comparativo

En noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares (LGD) y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB), entrando en vigor en enero de 2018. A través de esta ley se establecieron los ejes fundamentales para la atención al tema de desaparición forzada en México en lo referente a la búsqueda, la investigación y la identificación. Es importante señalar que el proceso a través del que se gestó este marco legal incluyó una gran presión de organizaciones de la sociedad civil, como resultado de una coyuntura política que se describe a continuación.

El cierre de administración de la presidencia de Enrique Peña Nieto se caracterizó por una serie de escándalos que socavaron su legitimidad e incluso llevaron a que se convirtiera en el presidente menos popular desde el inicio de los gobiernos de la transición política en el año 2000. En este sentido, podemos distinguir al menos dos vertientes que llevaron a esta situación: en primer lugar, los escándalos de corrupción y conflictos de interés. En segundo lugar, el hecho de no atender de forma eficiente el problema de la violencia y el incremento del poder del crimen organizado. Un evento determinante que sentó las bases del creciente desprestigio del gobierno de Enrique Peña Nieto, pero al mismo tiempo fue la principal causa para obligar a la reconceptualización del modelo atención a la desaparición de personas fue la desaparición de los estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa.

Tal como lo indica su nombre, la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares (LGB) y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB) no solo sanciona los delitos cometidos por agencias del Estado, incluye actos de particulares (lo cual es relevante en un entorno de recrudescimiento de lucha territorial de los grupos criminales del país), también reconoce la importancia de establecer un sistema de coordinación interinstitucional para la búsqueda de personas desaparecidas.

El Sistema Nacional de Búsqueda (SNB) articula los esfuerzos de autoridades y organizaciones civiles para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, para esta labor es coordinado por la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), a través de la normatividad aprobada en 2017, misma que autorizó la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), esta herramienta representa el mayor esfuerzo oficial hasta la fecha para concentrar los datos y hacer pública la información de los registros.

ANÁLISIS DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE MÉXICO (COBUPEM)

La COBUPEM representa el caso paradigmático de implementación institucional exitosa dentro del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Creada el 17 de abril de 2018 (apenas tres meses tras entrada en vigor de la Ley General), con 100 plazas autorizadas (superior al promedio nacional de 17), opera como órgano desconcentrado de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, esta aparente excelencia institucional oculta algunas paradojas fundamentales entre la conformidad regulativa y una transformación democrática genuina que demandan un análisis integrador que ayude a trascender explicaciones funcionalistas.

A. Legitimidad institucional.

La teoría neo-institucional nos proporciona las conceptualizaciones fundamentales para acercarnos a este entorno de análisis. Scott (1995) nos ayuda a identificar el pilar regulativo mediante el cual las instituciones ejercen influencia mediante reglas, normas y mecanismos de sanción. En el caso específico de COBUPEM, el análisis empírico revela un tipo de "conformidad anticipada". Es decir, la adopción temprana y acelerada de estructuras como respuesta, principalmente, a presiones institucionales que las organizaciones internalizan estratégicamente para capturar su legitimidad. Esta conformidad operó mediante un isomorfismo coercitivo (DiMaggio & Powell, 1983). Es decir, que la COBUPEM adoptó estructuras organizacionales como respuesta directa a presiones formales provenientes del marco legal federal.

Lo significativo de esto, es que esta conformidad temprana generó "dependencia mutua", pues la dotación inicial de 100 plazas estableció un "efecto anclaje" que influyó en la generación de las expectativas subsecuentes sobre la dotación de los recursos "adecuados". Sin embargo, ello provocó que apareciera una limitación fundamental sobre por qué esta conformidad regulativa no se tradujo necesariamente ni de manera automática en su legitimidad social. Ello apunta a la denominada ceguera del neo-institucionalismo ante el poder conforme lo que identifica Clegg (2010) cuando señala que la teoría omite el cómo las estructuras organizacionales pueden lograr conformidad regulativa mientras, al mismo tiempo, reproducen relaciones de poder asimétricas que van a generar resistencias.

De manera simultánea, la adopción de normas profesionales según el pilar normativo de Scott se evidencia nuevamente con creación del sistema de atención

telefónica 24 horas, la disposición de personal de apoyo a víctimas y la instrumentación de protocolos de búsqueda humanizada, principalmente como respuesta a las presiones normativas provenientes del campo profesional de los derechos humanos. La COBUPEM entonces, desarrolló sistemas de gestión de información propios y de análisis de patrones que funcionarían como "mitos racionalizados" (Meyer & Rowan, 1977). Es decir, estructuras que obtienen legitimidad social mediante demostración de modernidad y sofisticación.

Con todo esto, la COBUPEM se convirtió en referente destacado. Sin embargo, desde el análisis de Ansolabehere et al. (2020) se revela una divergencia crítica, ya que mientras logró legitimidad normativa formal, enfrentó limitaciones significativas en materia de coordinación interinstitucional con fiscalías "que no colaboran e incluso obstruyen su trabajo". La teoría neo-institucional nos ayuda a explicar este fenómeno mediante el concepto de "desacoplamiento", que señalan como estructuras formales legitimadas pueden estar desconectadas de actividades operativas reales (Meyer & Rowan, 1977).

B. Dinámicas de poder y dominación

Por su parte, desde la dimensión crítico-política (Alvesson & Willmott, 1992) es posible problematizar sobre las relaciones de poder subyacentes a la aparente excelencia institucional. La concentración de 100 plazas no representa necesariamente "más capacidad", pues empíricamente representa una distribución desigual de poder. Estas plazas le permitieron a la COBUPEM monopolizar competencias especializadas tales como análisis de patrones, sistemas de información, entre otros, que otros actores como los colectivos de familias, grupos de búsqueda comunitaria o activistas simplemente no poseen. Esta concentración va a generar relaciones de dependencia asimétrica en las que las familias y grupos requieren acceso a la información y a distintas capacidades analíticas que solo la COBUPEM va a poseer formalmente.

Además del poder estructural que presenta, la COBUPEM exhibe con ello un poder disciplinario establecimiento protocolos que definirán qué cuenta como "búsqueda legítima". Así, los esquemas interpretativos tecnificados sobre búsqueda mediante análisis de patrones, modelado de redes, sistemas informatizados van a reproducir lo que Foucault denominó poder disciplinario. A través de la definición de lo que es "correcto" y "científico", se excluyen silenciosamente a otras formas de conocimiento. Las familias se van a enfrentar a definiciones institucionalizadas de

búsqueda "legítima" que se encuentran en una "arquitectura del poder" (Fleming & Spicer, 2007) que reproduce dominación sin una coerción explícita.

Así, el poder productivo se manifiesta en la generación de subjetividades tecnocráticas. Aunque la COBUPEM desarrollara un ethos de "atención humanizada", esto va a coexistir con otras estructuras jerárquicas que limitan una participación genuina. La documentación analizada permite reconocer que en las interacciones entre la COBUPEM y las víctimas "ocurren en marcos institucionales predefinidos que, dado el perfil socioeconómico de las víctimas y familiares, suelen representar una limitante para la creación de espacios genuinos de co-construcción organizacional". Los efectos empíricos van a ser directos en la medida en que esto afecta la disposición de las familias al levantamiento de denuncias, impactando en la confiabilidad de sistemas de registro y colaboración para atención de casos.

C. Paradojas institucionales

La integración del análisis teórico-empírico revela una paradoja fundamental, pues mientras la COBUPEM representa el caso más exitoso de implementación formal-legal, sus prácticas organizacionales limitan procesos de micro emancipación y de transformación democrática genuina. La COBUPEM logra conformidad regulativa exitosa mediante un triple isomorfismo (coercitivo, normativo, mimético), sin embargo, esta legitimidad institucional no se traduce necesariamente en legitimidad social. Los reportes analizados por Ansolabehere et al. (2020), indican limitaciones significativas en coordinación interinstitucional. Así, mientras se logra legitimidad entre actores institucionales, se enfrenta a resistencias por parte de las familias de las víctimas cuya legitimidad social es igualmente importante pero subordinada en términos de la jerarquía del poder.

La COBUPEM exhibe indicadores superiores de estructura (100 plazas, sistemas tecnológicos), pero se enfrenta a limitaciones significativas en términos de coordinación para localizar a las personas desaparecidas. Las estructuras formales legitimadas funcionan como "ceremonialismo" y sirven más para obtener legitimidad que para resolver problemas de manera efectiva.

La COBUPEM adopta valores de "atención humanizada" y de "participación" pero los operacionaliza dentro de marcos predefinidos que de suyo limitan una genuina democratización. Emerge entonces una especie de humanización incorporada en la que la participación aparenta democratización, mientras que se mantiene el

poder de decisión en estructuras tecnocráticas. Lo cual genera lo que Alvesson y Willmott (1992) denominan "emancipación seudoadministrativa".

ANÁLISIS DE LA COMISIÓN LOCAL DE BÚSQUEDA DE CHIHUAHUA (CLB-CHIHUAHUA)

La Comisión Local de Búsqueda de Chihuahua (CLB-Chihuahua) representa un ejemplo de implementación diferenciada estructural en la que la su configuración híbrida judicial-extrajudicial por un lado logra efectividad operativa superior en coordinación interinstitucional, pero enfrenta legitimidad social bifurcada. Está ubicada dentro de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Desaparición Forzada. Cuenta con 14 plazas administrativas (82% inferior a la COBUPEM), y, representa un caso de estrategia organizacional que trasciende los mecanismos tradicionales de isomorfismo institucional. Esta paradoja fundamental entre coordinación efectiva coexistiendo con resistencias de las familias de las víctimas, requiere de un análisis que permita integrar la observación de legitimidad institucional articulada con dinámicas de poder críticas.

A. Legitimidad institucional

La CLB-Chihuahua enfrenta una crisis de legitimidad diferida, operada a través de una serie de contradicciones irresueltas entre los tres pilares de Scott (1995). El pilar regulativo presenta tensiones estructurales, pues mientras la CLB-Chihuahua formalmente cumple con el mandato de la Ley General, su ubicación dentro de la Fiscalía constituye una transgresión del modelo extrajudicial federal. Esta ubicación no es casualidad, sino una respuesta estratégica a las presiones institucionales contradictorias que el concepto de isomorfismo mimético (DiMaggio & Powell, 1983) no explica completamente.

En términos del pilar normativo, la CLB-Chihuahua adoptó estructuras similares a las fiscalías. Es decir, un titular agente del Ministerio Público, coordinación integrada por agentes del MP, peritos y policías, que operan como lo que Meyer y Rowan (1977) conceptualizan como "estructuras ceremoniales". Tales son mecanismos de legitimación más que instrumentos de transformación genuina. La adopción de marcos interpretativos centrados en la investigación criminal, aunque reorientados hacia un criterio de búsqueda humanizada, siguen reproduciendo esquemas previos que de suyo limitan la innovación organizacional.

No obstante, el trabajo de análisis de Ansolabehere et al. (2020) permite distinguir una divergencia crítica. Y es que la CLB-Chihuahua es la única comisión entre las cinco estudiadas, que logra una coordinación efectiva con las fiscalías. Esta

coordinación resulta excepcional y es el resultado directo de su integración al sistema de justicia, lo cual genera una paradoja, pues su efectividad operativa superior coexiste con resistencias muy significativas por parte de las de familias de las víctimas tanto de las organizaciones de víctimas. Clegg (2010) señala que el neo-institucionalismo permanece ciego al poder cuando omite cómo las estructuras pueden lograr conformidad operativa mientras reproducen al mismo tiempo formas de relaciones asimétricas que originan desconfianza.

B. Dinámicas de poder y dominación

El análisis desde nuestra perspectiva crítica (Alvesson & Willmott, 1992) revela otras dimensiones ocultas de dominación. La CLB-Chihuahua exhibe lo que Fleming y Spicer (2007) denominan "arquitectura del poder". Es decir, su estructura híbrida reproduce jerarquías fiscales que, aunque reorientadas hacia la búsqueda, persisten en cuanto a su manejo mediante el despliegue de procedimientos de investigación criminal. Los que excluyen una construcción organizacional participativa.

Este poder disciplinario opera mediante una "hegemonía procedimental" mediante la cual, su eficiencia técnica aparente logra justificar la perpetuación de estructuras que limitan la agencia colectiva. La dotación mínima de 14 plazas no representa una debilidad, sino una dependencia estructural paradójica. La CLB-Chihuahua compensa sus limitaciones mediante su integración sistémica con estructuras preexistentes de la fiscalía general, esto le permite el acceso a información y la participación clara en mecanismos de coordinación, pero a costa de reproducir lógicas fiscales que obstaculizan la democratización participativa.

Así, el poder productivo se manifiesta en subjetividades tecnocráticas. Las familias de las víctimas son invitadas a "mesas de trabajo" pero dentro de marcos predefinidos por lógicas de investigación criminal. Entonces, la resistencia de las familias no debe interpretarse solamente como una mera desconfianza histórica, sino como una evaluación implícita de las limitaciones estructurales para participar en formas y mecanismos que permitan una transformación democrática genuina. Por lo que esta resistencia constituye una forma crítica de "trabajo institucional desde abajo" en forma de capacidad de los actores subalternos para desafiar a los órdenes dominantes.

C. Paradojas organizacionales

La integración teórico-empírica revela una paradoja fundamental pues mientras CLB-Chihuahua logra una coordinación interinstitucional superior, simultáneamente perpetúa marcos conceptuales-prácticos que obstaculizan la micro emancipación y la democratización estructurales.

La CLB-Chihuahua obtiene reconocimiento técnico dentro del sistema institucional mediante su coordinación efectiva con fiscalías. Sin embargo, enfrenta al mismo tiempo resistencias significativas por parte de las víctimas por su ubicación en la estructura fiscal. Esta bifurcación ilustra una contradicción fundamental, pues su efectividad técnica no genera automáticamente su legitimidad social en un contexto de crisis humanitaria donde las víctimas asocian a las fiscalías con una reiterada impunidad histórica, de igual forma, exhibe capacidades superiores en materia de coordinación y acceso a la información. Sin embargo, estas ventajas operan dentro de marcos que reproducen jerarquías y procedimientos que pueden ser parte de mecanismos que restringen una experimentación democrática. La estructura similar a la fiscalía, aunque técnicamente eficiente, limita agencia colectiva de víctimas en decisiones organizacionales.

La CLB-Chihuahua demuestra conformidad estratégica mediante una hibridación institucional selectiva, adoptando elementos formales del marco federal mientras mantiene estructuras operativas que reproducen lógicas preexistentes. Esta configuración genera "eficiencia paradójica" (Meyer & Rowan, 1977). Es decir, indicadores aparentes de efectividad enmascaran limitaciones estructurales para transformaciones democráticas profundas que determinarán sostenibilidad institucional a largo plazo.

Conclusiones generales

El análisis comparativo de las Comisiones Estatales de Búsqueda (CEB) del Estado de México y Chihuahua revela que la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada no representa un proceso lineal de adopción institucional uniforme, sino una manifestación compleja de implementación diferenciada estructural en la que factores institucionales, políticos y de poder local han determinado configuraciones organizacionales distintas bajo marcos normativos homogéneos. En respuesta a la primera pregunta de investigación sobre tensiones entre el diseño federal y los arreglos subnacionales, los hallazgos demuestran que ambas comisiones han adoptado modelos organizacionales paradigmáticamente

opuestos. Es decir, una extrajudicial con alta dotación de recursos (COBUPEM, 100 plazas) y una híbrida judicial-extrajudicial con capacidades limitadas (CLB-Chihuahua, 14 plazas), que no pueden explicarse únicamente mediante variaciones en voluntad política o capacidades administrativas, sino que reflejan cómo cada entidad ha articulado el mandato federal con sus propias trayectorias institucionales previas, con sus configuraciones de poder local y con dinámicas propias derivadas de su relación con el federalismo mexicano (DiMaggio & Powell, 1983; Pressman & Wildavsky, 1984; Sabatier & Mazmanian, 1980).

Respecto de la segunda pregunta sobre cómo estas configuraciones han afectado la construcción de legitimidad, la propuesta teórica dual, nos ha permitido identificar una especie de paradoja de legitimidad bifurcada, que trasciende el análisis funcionalista tradicionales. Es decir, la COBUPEM logra conformidad regulativa exitosa mediante isomorfismo coercitivo, normativo y mimético, legitimándose formalmente como una de las comisiones más importantes del país. Sin embargo, esta legitimidad institucional no se traduce automáticamente en legitimidad social, lo que genera una situación donde el reconocimiento normativo-técnico coexiste con desconfianzas, resistencias y cuestionamientos crecientes sobre la efectividad real de las búsquedas, localización e identificación de víctimas de desaparición. Simultáneamente, la CLB-Chihuahua ha desarrollado lo que podemos señalar como una legitimidad bifurcada, en la que, si bien logra efectividad operativa destacada en materia de coordinación interinstitucional, siendo la única comisión con colaboración real de fiscalías, enfrenta resistencias significativas por parte de familias y de organizaciones de víctimas debido a su ubicación dentro de la estructura fiscal. Lo cual perpetúa marcos interpretativos centrados en la investigación criminal más que en la búsqueda humanizada (Meyer & Rowan, 1977; Suchman, 1995; Clegg, 2010).

Del análisis de ambos casos emerge la conceptualización de una crisis de legitimidad diferida como contribución teórica fundamental. Es decir, ambas comisiones pueden atravesar fases iniciales de consolidación institucional y de reconocimiento formal, para luego enfrentar procesos de erosión de su legitimidad social cuando las expectativas generadas por la arquitectura legal y el discurso oficial no se correspondan con los resultados tangibles. Esta tensión es particularmente crítica en un entorno de crisis humanitaria donde la legitimidad depende no solo de conformidad regulativa, sino de efectividad sustantiva en términos de personas localizadas, identificadas y familiares atendidos (Suddaby, 2015; Willmott, 2015; Alvesson & Spicer, 2019). El análisis desde la dimensión

crítico-política revela que ambas comisiones enfrentan limitaciones estructurales para procesos de micro emancipación organizacional, definida como prácticas cotidianas mediante las cuales los actores desafían, negocian o subvierten el orden dominante. La COBUPEM reproduce lo que Fleming y Spicer (2007) conceptualizan como "colonización tecnocrática" que, bajo la apariencia de profesionalismo y atención a víctimas, reproduce jerarquías que limitan agencia genuina de familias en decisiones organizacionales. Por su parte, la CLB-Chihuahua perpetúa lógicas de hegemonía procedimental en las que la eficiencia técnica aparente justifica la perpetuación de estructuras que excluyen una democratización participativa (Holm, Mathiasen & Hjertø, 2023).

La investigación propone dos líneas de acción derivadas del diagnóstico. Primero, en el plano operativo, se propone transitar desde modelos tecnocratizados hacia arreglos que reconozcan formalmente la agencia de familias y de colectivos de búsqueda en órganos de decisión, en sistemas de información y en la definición de criterios de evaluación, incorporando lo que se denomina trabajo institucional desde abajo como dimensión de legitimidad (Lawrence & Suddaby, 2006; Hallett & Ventresca, 2006; Muzio, Brock & Suddaby, 2013). Segundo, en el plano de las políticas públicas y de futuro de investigación, se propone establecer mecanismos permanentes de monitoreo de legitimidad dual institucional y social, así como desarrollar estudios longitudinales que permitan observar si la crisis de legitimidad diferida se materializa, bajo qué condiciones se mitiga o se agrava, y cómo observar las prácticas de micro emancipación y cómo pueden estas contribuir a reorientar las comisiones hacia configuraciones simultáneamente más efectivas y socialmente mejor reconocidas (Holm et al., 2023; Ansolabehere et al., 2020).

Referencias

- Aguayo, S., y Treviño, J. (2007). Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación. *Foro Internacional*, XLVII (4), 709-739.
- Alvesson, M., y Willmott, H. (1992). On the idea of emancipation in management and organization studies. *Academy of Management Review*, 17(3), 432-464. <https://doi.org/10.5465/amr.1992.4282009>
- Ankar, C. (2008). On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389-401. <https://doi.org/10.1080/13645570701401552>

Ansolabehere, K., Martínez, S., Vázquez, S., y Lozano, L. (2020). Comisiones Estatales de Búsqueda. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.

https://odim.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Informe_Comisiones_Estatales_de_B%C3%BAsqueda.pdf

Bartlett, L., & Vavrus, F. (2017). Rethinking case study research: A comparative approach. Routledge.

Beitsch, L. M., Brooks, R. G., Menachemi, N., & Libbey, P. M. (2006). State public health agency financing and staffing: Trends and state capacity. *Journal of Public Health Management and Practice*, 12(5), 434-440.

Bellingeri, M. (2003) *Del agrarismo armado a la guerra de los pobres. Ensayos de guerrilla rural en el México contemporáneo, 1940-1974*. Ediciones Casa Juan Pablos y Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.

Clegg, S. (2010). “The state, power, and agency: Missing in action in institutional theory?” (“Sci-Hub | The State, Power, and Agency: Missing in Action in ...”) *International Journal of Organizational Analysis*, 18(4), 466-478.
<https://doi.org/10.1177/1056492609347562>

Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (2014) Informe final de actividades. <https://odim.juridicas.unam.mx/sites/all/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fodim.juridicas.unam.mx%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FInforme%2520final%2520de%2520actividades%2520-%2520Comisi%25C3%25B3n%2520de%2520la%2520Verdad%2520de%2520Guerrero.pdf>

DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.” (“Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell: The Iron Cage Revisited ...”) *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

Fleming, P., y Spicer, A. (2007). Contesting the corporation: Struggle, power and resistance in organizations. Cambridge University Press.

Fournier, V., y Grey, C. (2000). At the critical moment: Conditions and prospects for critical management studies. *Human Relations*, 53(1), 7-32.
<https://doi.org/10.1177/0018726700531002>

- Fu, X., y Yan, S. (2024). Institutional isomorphism and organizational performance: The moderating role of organizational culture. *Journal of Business Research*, 165, 114-127.
- Gamiño, R. y Toledo M. (2011). Origen de la Liga Comunista 23 de Septiembre. *Espiral (Guadalajara)*, 18(52), 9-36
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gobierno de México (2024) *Informe Final, Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990*. https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/20240909_Informe_COVEH.pdf
- Goggin, M. L. (1986). The "Too Few Cases-Too Many Variables" problem in implementation research. *The Western Political Quarterly*, 39(2), 328-347. <https://doi.org/10.1177/106591298603900210>
- Hallett, T., & Ventresca, M. J. (2006). Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, 35(2), 213-236. <https://doi.org/10.1007/s11186-006-9003-z>
- Hernández, T. (2021) *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional, 1939-2000*. Fondo de Cultura Económica
- Hogwood, B., y Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press.
- Holm, A. B., Mathiasen, K., & Hjertø, K. B. (2023). Mind the gap! Building bridges between institutional work and critical sensemaking. *Journal of Organizational Change Management*, 36(7), 1180-1198. <https://doi.org/10.1108/JOCM-06-2023-0234>
- Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (2013). Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry*, 20(1), 52-58. <https://doi.org/10.1177/1056492610387222>
- Li, M., Wang, J., & Cao, X. (2019). Policy implementation in heterogeneous contexts: The adoption of fuel efficiency standards in China and Mexico.

-
- Environmental Policy and Governance, 29(6), 421-435.
<https://doi.org/10.1002/eet.1881>
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lilja, M., Baaz, M., Schulz, M., y Vinthagen, S. (2017). How resistance encourages resistance: Theorizing the nexus between power, "Organised Resistance" and "Everyday Resistance". *Journal of Political Power*, 10(1), 40-54. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2017.1286084>
- Loaeza, S. (1974) El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México. *Foro Internacional* No. 55, vol 14. P. 352-374
- Maddox, J. (2022). Power, resistance, and transformation in organizational contexts: A Foucauldian analysis. *Organization Studies*, 43(8), 1247-1265.
- Meyer, J. W., y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Muzio, D., Brock, D. M., & Suddaby, R. (2013). Professions and institutional change: Towards an institutionalist sociology of the professions. *Journal of Management Studies*, 50(5), 699-721. <https://doi.org/10.1111/joms.12030>
- Paiva, K. C. M., Santos, A. O., y Barros, V. A. (2024). Micro-emancipação e transformação organizacional: Perspectivas críticas na gestão contemporânea. *Revista de Administração Contemporânea*, 28(2), 45-62.
- Pardo, M., Dussauge, M., y Cejudo, G. (2018). Estudio introductorio. En M. Pardo, M. Dussauge, & G. Cejudo (Eds.), *Implementación de políticas públicas: Una antología* (pp. 9-27). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Piccato, P. (2022) *Historia mínima de la violencia en México*. El Colegio de México.
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Przeworski, A., y Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Wiley-Interscience.
- Scheopner Torres, A. C., Brett, J., Cox, J., & Greller, S. (2021). Competency-based education in the state policy arena: Comparative case study of two

- neighboring states. *Journal of Educational Change*, 22(3), 371-397.
<https://doi.org/10.1177/14782103211031342>
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Sage Publications.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Sierra, J. (2003) *El enemigo interno. Contrainsurgencia y Fuerzas Armadas en México*, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.
- Sminia, H. (2024). Institutional embeddedness and organizational adaptation: A neo-institutional perspective. *Organization Studies*, 45(3), 287-304.
- Suddaby, R. (2015). Can institutional theory be critical? *Journal of Management Inquiry*, 24(1), 93-95. <https://doi.org/10.1177/1056492614545304>
- Willmott, H. (2015). Why institutional theory cannot be critical. *Journal of Management Inquiry*, 24(1), 105-111.
- Winter, S. (2012). Implementation perspectives: Status and reconsideration. En G. Peters y J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 265-278). Sage Publications.
- Yu, T., y Pakarek, A. (2023). Critical management studies and organizational transformation: New perspectives on power and resistance. *Management Learning*, 54(2), 178-195.