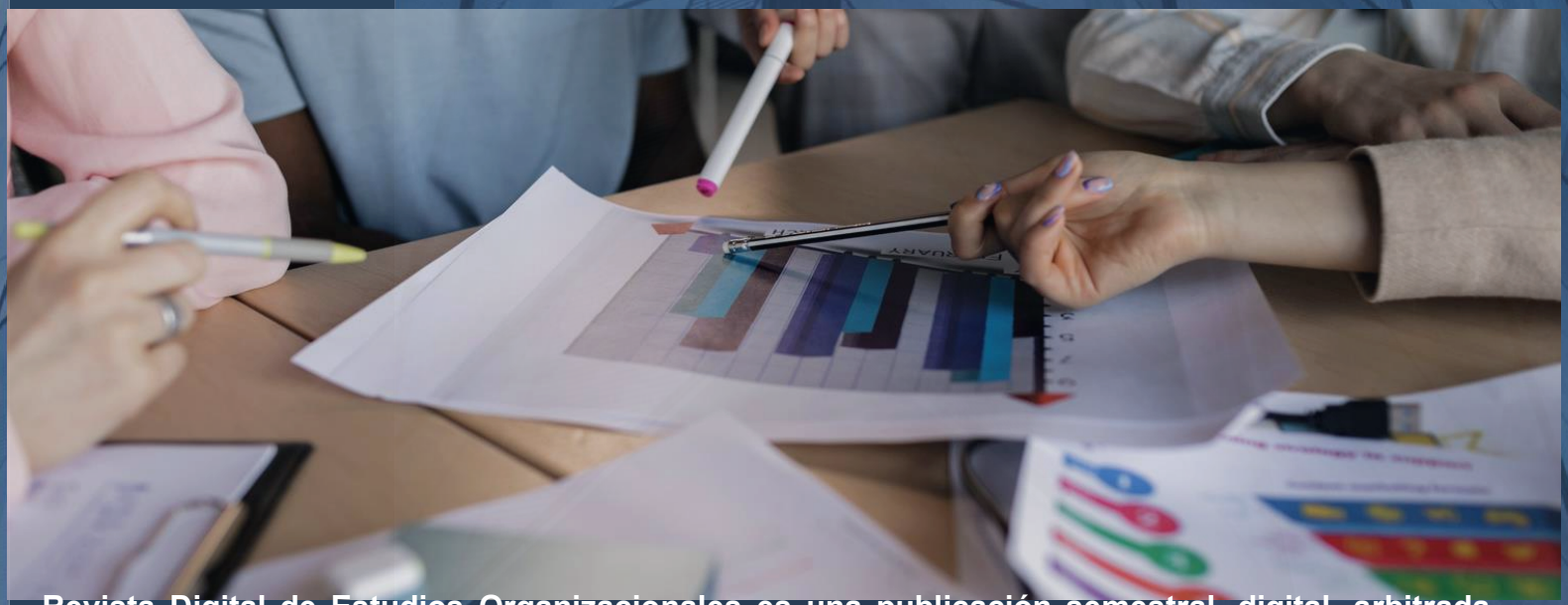
Revista Digital de Estudios Organizacionales

AÑO 1, NÚMERO 1

Julio-Diciembre 2022



Revista Digital de Estudios Organizacionales es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad de Xalapa; es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con los estudios organizacionales, ciencias administrativa, administración pública y gestión política desde una perspectiva multidisciplinar.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Año 1, Número 01

Julio-diciembre 2022

Revista Digital de Estudios Organizacionales es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad de Xalapa; es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con los estudios organizacionales, ciencias administrativa, administración pública y gestión política desde una perspectiva multidisciplinar.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan la posición del Editor de la revista. Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la revista, remitiendo apropiadamente a los datos de la publicación de Revista Digital de Estudios Organizacionales.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Revista Digital de Estudios Organizacionales, año 1, núm. 1, julio-diciembre 2022, es una publicación semestral editada por la Universidad de Xalapa, Carretera Xalapa-Veracruz Km. 2, No. 341, Col. Acueducto Ánimas, C. P. 91190, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México; teléfono 52 (228) 8 41 72 85; correo electrónico: revistaredeo@ux.edu.mx y página web: https://www.uxdigital.mx/redeo-revista-digital-de-estudios-organizacionales/ Editor responsable: César Augusto García Soberano. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2021-113008292300-01, ISSN en trámite. Responsable de la última actualización: Rebeca Elizabeth Contreras López, Carretera Xalapa-Veracruz Km. 2, No. 341, Col. Acueducto Ánimas, C. P. 91190, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México; fecha de última modificación: octubre 2022.

Esta obra está bajo una licencia CC BY-NC 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

CONTENIDO

ARTÍCULOS Páginas

Presentación.....**06**

David Arellano Gault

Análisis organizacional en la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional.

María Gabriela Martínez Tiburcio

Omar Valencia Dominguez.....**13-47**

Crisis y Gestión de Crisis. Contribuciones desde la Teoría de la Organización y el Análisis Institucional.

Jorge E. Culebro Moreno

Pablo Armando Cruz Hernández

José Benjamín Méndez Bahena **48-70**

Génesis y trayectorias organizacional e institucional de la policía de la Ciudad de México

Alejandro Vega Godínez **71-107**

Cómo entender el "neoliberalismo" desde el concepto de cooperación. Y desde qué alternativas se continúa su crítica. Una aproximación organizacional al aeropuerto de la Ciudad de México como posible estudio de caso

Marcos Hernández Rojo..... **108-125**

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

RESEÑAS Páginas

Barnett, Michael, Jon Pevehouse, and Kal Raustiala, 2022. Global Governance in a World of Change, United Kingdom: Cambridge University Press.

Renata Carrillo Granados

Adriana Carolina Ortiz Guevara **127-132**

Halonen Tarja and Ulla Liukkunen, 2020. International Labour Organization and Global Social Governance, Helsinki: Springer

Claudia Balderas Ramos

Aurora Susana Ramírez Bustamante **133-135**

PRESENTACIÓN

Estudiar organizaciones es adentrarse a uno de los campos de la realidad social más alucinantes y sorprendentes. Las organizaciones y el fenómeno detrás de ellas (la organización) están llenas de paradojas, transmutaciones, contradicciones y sorpresas. Por ejemplo, las organizaciones no existen sin las personas que las crean, las viven y las componen. Pero son capaces de seguir existiendo, relativamente intactas y estables, a la salida de muchas de esas personas, incluyendo aquellas que las crearon. Además, las personas importan: sin ellas, las organizaciones no tienen día a día, existencia concreta. Pero las personas ocupan posiciones, en las organizaciones formales al menos, y se espera, se asume, que sean capaces de diferenciar con claridad su vida personal de su vida organizacional y su rol en una posición dentro de la organización. Así, las personas nos transmutamos, esquizofrénicamente, casi voluntariamente, en dos seres distintos: el que tiene vida privada y el que actúa dentro del horario de la organización, como un ser organizacional. Las sorpresas no paran cuando se habla de organizaciones: su fachada sustantiva es la cooperación, la coordinación, el orden, la certidumbre procedural. Al final de cuentas, para eso los seres humanos creamos organizaciones ¿cierto? Para lograr metas colectivas que sería difícil lograrlas de forma aislada o individualmente. Pero, caray, esos seres humanos son también seres sociales que requieren comunicarse, y al comunicarse, interaccionar. Y que, al interaccionar, generan interdependencias. Interdependencias disparejas, heterogéneas. Interdependencias que se pueden actuar, simular, jugar; que suelen ser opacas. Es decir, las organizaciones, invariablemente, son espacios de autoridad y más allá de eso, de dominación y poder.

Coordinación sin poder parece un imposible. Organizar sin juegos estratégicos que se aprenden y se esconden, parece un oxímoron. Coordinación sin aprietos y contradicciones parece una batalla perdida de inicio. Lograr metras colectivas sin conflicto, un fallido sueño guajiro. Y a todo esto, la careta formal de las organizaciones requiere entonces de transfigurarse constantemente para

enarbolar la esperanza de la racionalidad, de la técnica, de la gestión, de la capacidad de resolver problemas como un mantra. Un mantra que muchas veces oculta una profunda y existencialista desesperación, sin duda. Y, faltaría más, la cereza en el pastel: las consecuencias no deseadas de la acción. Una acción organizada, una decisión grupal, una técnica racional aplicada nuca escapa a la posibilidad de generar un resultado no esperado. No solo eso: un resultado no esperado y además contradictorio y contraproducente. Buscando generar nuevas áreas de especialidad, se generan nuevos conflictos de poder entre las partes. Creando nuevos procedimientos para evitar accidentes, se hace al sistema más complejo e interconectado y, por tanto, propenso a nuevos accidentes. Buscando más autonomía y discrecionalidad de decisión se generan más riesgos de decisiones inapropiadas o faltas de ética. Pero sin darle a los decisores cierta discrecionalidad para encontrar las mejores soluciones, la organización se paraliza o se incentiva la mediocridad y el temor a decidir.

Diversos nombres reciben los campos que se dedica a estudiar estas y otras realidades de las organizaciones. Teoría de la organización, sociología de las organizaciones, estudios organizacionales (o mejor todavía, estudios de la organización), son solo algunos de los nombres que se usan cuando de estudiar organizaciones se trata. Algunas personas defienden que en realidad todos ellos son distintos campos, que se pueden clasificar, diferenciar y ordenar. En todo caso, cualquiera sea el nombre o el campo en el que se identifiquen las y los estudiosos de la realidad organizacional, se comparte, creo, el aprecio por la humana y tremendamente social y contradictoria dinámica de las organizaciones y de la organización. Organizaciones como sustantivo, como la identificación de las criaturas sociales que construimos los seres humanos (para encontrar luego, no sin cierto miedo, que dichas organizaciones, a su vez, nos construyen a los seres humanos). Pero es importante enfatizar que cuando se habla de estudiar la organización no sólo se refiere a estudiar a las organizaciones. Se estudia también a la organización. Organización como el fenómeno que se expresa, de manera no exclusiva, dentro de las organizaciones. Organización como el fenómeno que

intenta explicar cómo las interacciones en un entorno dinámico generan interdependencias. Por tanto, repeticiones, por tanto, selecciones y límites entre lo que está "fuera" y lo que está "organizado". Generando así, encuentro, coordinación, diferenciación y acción.

El estudio de la organización en América Latina lleva ya tiempo, afortunadamente. Si bien el campo de los estudios de la organización se puede identificar en Europa, EUA y Canadá hace ya más de cien o ciento veinte años, las aportaciones desde América Latina se pueden rastrear al menos desde la década de los 70 del siglo pasado. Nombres y organizaciones aparecen de inmediato cuando se piensa en teoría de la organización o estudios organizacionales: en México, Brasil, Colombia, Argentina, Chile, Perú, Costa Rica y seguramente en otros más. En todo caso, pareciera sorprendente que el campo no sea más grande e integrado en nuestra región latinoamericana. Es cierto, y diversas razones se pueden dar para ello. Desde la compleja relación que se tienen en los estudios de organización con los temas (y departamentos y facultades) de administración, gestión y negocios, hasta el dominio de teorías y prescripciones que de manera potente se imponen desde las poderosas facultades y congresos de estos temas en Europa, EUA y Canadá.

Es con este espíritu que la Revista Digital en Estudios Organizacionales se crea. Un espacio latinoamericano (adicional a los ya existentes, afortunadamente) para mostrar los avances en investigación rigurosa (empírica y teórica) que existen y se producen en el área. Avances que pueden fortalecer la docencia de manera fundamental, pero también la construcción, ya en camino desde hace tiempo, de una comunidad de personas estudiosas de las organizaciones. Es por ello por lo que, con gran alegría, se presenta el primer número de RedEo, con investigaciones originales en esta área. Un espacio que tenemos la gran esperanza que pronto se convierta en una amplia arena de participación, debate e investigación de la realidad organizacional en América Latina.

De esta forma, en este primer número inaugural de RedEo se publican cuatro artículos. El primer artículo "Génesis y trayectorias organizacional e institucional

de la Policía de la Ciudad de México" es escrito por un verdadero experto en la aplicación de la visión organizacional al estudio de las policías: el profesor Alejandro Vega Godínez. Las policías son un reto organizacional de alta envergadura. En América Latina las policías han sido un problema incluso grave en su historia. Analizar a las policías como organizaciones otorga un lente analítico fresco, que permite comprenderlas como espacios contradictorios, humanos y sociales. Más que maquinarias que has escapado al orden y la profesionalización, las policías pueden entenderse como espacios sociales donde se entrecruzan intereses políticos y un entorno de frágiles estados de derechos. Ello ha implicado la creación de un sentido y una dinámica de organización policial que paradójicamente es necesario ahora reformular dada su resiliencia para ser afectada de una forma realmente estructural. En este artículo el profesor Vega propone la clave histórica para explicar desde los orígenes de la policía en la Ciudad de México cómo la organización policial en México es resiliente, pese a ser considerada como "disfuncional" por muchos sectores de la sociedad. Encontrar la solución a este galimatías es crítico.

En el segundo artículo, "Crisis y gestión de crisis. Contribuciones desde la teoría de la organización y el análisis institucional" los profesores Jorge E. Culebro Moreno, Pablo Armando Cruz Hernández y José Benjamín Méndez Bahena, realizan un recorrido sistemático de un subcampo de gran interés en los estudios organizacionales: la gestión de crisis. Las crisis son oportunidades para conocer las intrincadas dinámicas de coordinación y cooperación que se espera que las organizaciones desplieguen para enfrentar y resolver problemas. Pero las organizaciones no dejan de ser criaturas sociales donde poder, racionalidad limitada y conflicto se entrecruzan, inevitablemente. Conocer y debatir las lecciones que desde los estudios de organización (y los estudios institucionales) se han generado en este subcampo, es de gran interés y pertinencia.

La profesora María Gabriela Martínez Tiburcio y el profesor Omar Valencia Domínguez ofrecen en el tercer artículo una perspectiva organizacional de los procesos de implementación real. En este caso, el artículo "Análisis organizacional

en la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional" realiza una clara demostración de cómo las políticas públicas se asumen como ordenadas y parsimoniosas, pero que cuando son llevadas a la práctica, diversas fuerzas y lógicas políticas, de conflicto, de incertidumbre, terminan siendo clave. Esto es, las personas concretas que deben llevar a la práctica una política pública se ven necesitadas de enfrentar diversas incertidumbres en medio de diversas normas organizacionales, con el fin de adaptar y llevar a la acción una propuesta abstracta y normativa. Comprender dichas dinámicas organizativas reales, prácticas, existentes, para tomarlas en serio al momento de diseñar políticas públicas, es uno de los aportes clásicos de los estudios organizacionales a otros campos como la administración pública. Y esto es lo que precisamente hacen los autores en este artículo: mostrar cómo los lentes organizacionales abren pistas de entendimiento que las visiones normativas clásicas de la administración y las políticas públicas generalmente se pierden.

Por último, el profesor Marcos Hernández Rojo, debate de cerca con una de las teorías dominantes (y no solo en los estudios organizacionales) en las últimas décadas: el Nuevo Institucionalismo Económico. En "Los límites de la cooperación en el nuevo institucionalismo económico (NIE). Entendiendo los debates ausentes sobre el "neoliberalismo". Una aproximación organizacional al galimatías del aeropuerto de la Ciudad de México" se propone enfatizar una visión menos maniquea y más realista de la profunda interacción entre teorías y realidades sociales y políticas. Los gobiernos son organizaciones o mejor, redes flojamente acopladas de organizaciones. Poder, ideología, retórica, recursos, se combinan en formas intrincadas en cualquier gobierno y una perspectiva organizacional sobre esa dinámica puede generar líneas de análisis y debate no solo novedosas sino útiles y productivas.

Muchas gracias a las y los autores que sometieron interesantes artículos para este número inaugural de RedEo. Gracias también a las personas que dictaminaron y revisaron las propuestas que se recibieron: por sus comentarios, sus propuestas de mejora y su compromiso y tiempo. De igual manera se les agradece a las y los

miembros del consejo científico y comité editorial por aportar la experiencia y conocimientos a esta revista.

Dentro de las actividades de la Cátedra en Estudios Organizacionales David Arellano Gault es un honor dar el banderazo de inicio para RedEo con la expectativa de que sea un espacio útil, rico, abierto para la comunidad de estudios de la organización desde América Latina y el Sur Global.

David Arellano Gault

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de
Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258
https://ux.edu.mx/redeo/
revistaredeo@ux.edu.mx

ARTÍCULOS

Análisis organizacional en la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional.

Recibido: 30 abril 2022- Aceptado: 31 mayo 2022

María Gabriela Martínez Tiburcio[1]
Omar Valencia Dominguez[2]

RESUMEN

El objetivo del presente ensayo es analizar la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en el gobierno subnacional de México, desde la perspectiva de política pública y desde la teoría de la organización.

El objeto de estudio se centra en identificar los cambios y necesidades organizacionales que representó para los gobiernos subnacionales llevar a cabo la Ley general de transparencia y acceso a la información, en los dos primeros años de su funcionamiento. Para tal efecto se presenta la experiencia de un órgano garante a nivel subnacional: el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI Jalisco), destacando los efectos e implicaciones organizacionales que surgen dependiendo las obligaciones que la propia ley les confiere.

Los hallazgos giran en torno a que la implementación de la LGTAIP constituye un cambio no planeado y complejo ante sujetos obligados tan heterogéneos, con varios requerimientos en cuanto a recursos (financieros, tecnológicos y humanos) dado el incremento de la carga laboral; adecuaciones de estructuras que obedecen al incremento de funciones y formas de ejercicio de poder y control. Asimismo, se identifica mayor complejidad en las funciones de los órganos garantes y sujetos obligados.

Palabras Clave: *transparencia, implementación, estructura, cambio, complejidad.*

ABSTRACT

The objective of this essay is to analyze the implementation of the General Law of Transparency and Access to Public Information (LGTAIP) in the subnational government, from

[1] Profesora investigadora del Departamento de Procesos Sociales, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, Mexicana, g.martinez@correo.ler.uam.mx
[2] Profesor investigador, División de Ciencias Políticas y Económicas, Universidad Autónoma de Quintana Roo, Mexicano, ovalenciad@uqroo.edu.mx

the perspective of public policy and from the theory of the organization.

The object of study focuses on identifying the changes and organizational needs that it represented for subnational governments, carrying out the General Law of Transparency and Access to Public Information, in the first two years of its operation. For this purpose, the experience of a guarantor body at the subnational level is presented: the Institute of Transparency, Public Information and Protection of Personal Data of the State of Jalisco (ITEI Jalisco), highlighting the organizational effects and implications that arise depending on the obligations that the law itself confers on them.

The findings revolve around the fact that the implementation of the LGTAIP constitutes an unplanned and complex change in the face of such heterogeneous obligated subjects, with various requirements in terms of resources (financial, technological and human) given by the increase in the workload; modifications of structures that obey to the increase of functions and forms of exercise of power and control. Likewise, greater complexity is identified in the functions of the guarantor bodies and obligated subjects.

***Key words**: transparency, implementation, structure, change, complexity*

En la última década, el tema de transparencia y rendición de cuentas en México ha presentado diversos avances, pero también retrocesos, pues se logró tener una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) promulgada en 2015, que estableciera un piso común en cuanto al derecho de acceso a la información y a la transparencia gubernamental en todo el territorio nacional, y también se establecieron las bases para el Sistema Nacional Anticorrupción. No obstante, este sistema no ha logrado operar completamente, e incluso autoridades federales (principalmente el titular del ejecutivo) han señalado que podrían realizarse cambios que podrían afectar su diseño y operación.[3]

[3] Sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, existen evaluaciones que dan cuenta de sus fallas, tanto en el diseño como en la implementación, ver "Informe sobre el combate a la corrupción en México. Informe País, 2020" del Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), adscrito al Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Respecto a la posibilidad de su desaparición y/o modificación, desde las ruedas de prensa de la Presidencia de la República denominadas las mañaneras, el día 21 de febrero de 2022, el presidente Andrés Manuel López Obrador hizo pública su intención de desaparecer el SNA.

Ante estos claroscuros en el tema de transparencia y rendición de cuentas en México, sería muy pertinente conocer y analizar las implicaciones que en términos de política pública la transparencia ha tenido, pero más específicamente en el nivel de gobierno subnacional, considerando la diversidad y heterogeneidad que caracteriza este país, situación que originó la LGTAIP.

El presente ensayo pretende realizar una aportación en este sentido, cuyo objeto de estudio se centra en identificar los cambios y necesidades organizacionales que representó para los gobiernos subnacionales, llevar a cabo la Ley general de transparencia y acceso a la información. En este sentido, el presente ensayo tiene como objetivo analizar la implementación de la LGTAIP en el gobierno subnacional, desde la perspectiva de política pública y desde la teoría de la organización.

Dicho lo anterior tenemos que diversos estudios realizados sobre políticas y programas públicos han encontrado que, muchos de éstas, no han logrado los resultados esperados, estableciendo que dicho fracaso puede ser ocasionado por un mal diseño institucional o por reglas de operación que no fueron claras y adecuadas, pero también, porque se presentaron problemas en su implementación.

Los problemas que se presentan en la implementación de políticas y programas públicos, se deben principalmente a que el aparato gubernamental no es una estructura monolítica, sino, más bien, es heterogénea y compleja, compuesta de un gran número de organizaciones (Hogwood y Peters, 1985; Cabrero, 1999; Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000), y de multiplicidad de individuos que tienen sus propios objetivos y con espacios de poder que puede ser usados estratégicamente, que le otorgan la capacidad de cooperar o no cooperar (Crozier y Friedberg, 1990), o simplemente no entender las señales enviadas para tratar de producir coordinación, originando patologías organizacionales (Hogwood y Peters, 1985: 38).

Por lo antes mencionado, se considera que en la fase de implementación[4] de las políticas públicas, se puede observar de forma más detallada el comportamiento de las organizaciones y de sus miembros; mediante este estudio se pueden visualizar algunos problemas más comunes que se presentan en la ejecución de políticas y programas públicos. Asimismo, esta etapa de la política pública permite integrar la teoría de la organización, que dará como resultado una comprensión más aterrizada de los problemas que en ella se presentan.

[4] El término implementación es un anglicismo que significa "ejecutar creando las condiciones a su vez para realizarlo" (Arellano, 1990, 83), y no hay una acepción de nuestro idioma que tenga un significado exacto al de implementación.

De forma similar y con la finalidad de exponer la experiencia de la implementación de la política de transparencia en la administración pública de las entidades federativas, se presenta la experiencia de una entidad federativa (Jalisco) sobre las transformaciones y cambios que trajo el proceso de ejecución de la Ley General de Transparencia en ese nivel de gobierno. Esta experiencia presenta información respecto a la implementación efectuada en los primeros dos años de haber entrado en vigor la LGTAIP, justo cuando los ajustes y modificaciones se van desarrollando. Para tal efecto se realizó una revisión de la normatividad e información sobre el ITEI, y se realizaron entrevistas a actores clave responsables de llevar a cabo diferentes actividades y funciones encomendadas por la LGTAIP y por la respectiva Ley de transparencia de la entidad federativa que presenta este estudio.

Para dar cuenta de lo anterior, este ensayo se encuentra estructurado en tres apartados: el primero es un breve marco teórico referencial retomando los elementos teóricos sobre implementación de políticas públicas y teoría de la organización; la segunda parte expone los elementos metodológicos, así como la descripción y análisis de las experiencias de la implementación de la LGTAIP, y la última parte, presenta unas reflexiones sobre los hallazgos encontrados en la implementación de dicha ley en dos experiencias de entidades federativas.

1. Marco teórico – conceptual: implementación de políticas públicas y teoría de la organización

Este apartado tiene como finalidad desarrollar los elementos teóricos que permiten entender las problemáticas organizacionales que se presenta en la implementación de una política pública, que en este caso sería aplicado a la ejecución y cumplimiento de la Ley General de Transparencia en dos entidades federativas.

1.1 Problemas en la implementación de políticas públicas.

La implementación de políticas públicas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos, incluyendo los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Aguilar, 1993, 99).

Asimismo, Eugene Bardach (1977) considera que la implementación puede ser entendida, por un lado, como el proceso de unión de numerosos y diversos elementos programados; y, por otro lado, como una especie política muy especial; es decir, es un sistema de juegos de implementación relacionados libremente. Para los fines de este trabajo, se entenderá por implementación el proceso mediante

el cual las decisiones son llevadas a cabo por individuos y organizaciones, con la intención de alcanzar los objetivos establecidos.

Los motivos por los cuales una política pública no alcanza sus objetivos son diversos, entre ellos se pueden mencionar dos: un mal diseño de la misma y problemas en su implementación. Dentro de los problemas que se presenta en el diseño, por los cuales una política no es exitosa, se pueden mencionar: el primero, es porque se toman decisiones desde la cúspide de una pirámide jerarquizada y centralizada, y la ejecución se le deja a la periferia (gobiernos estatales y locales), sin considerar las resistencias e indiferencias de ésta última ante los programas o políticas federales. Por lo que es un error del gobierno federal dejar de lado las cuestiones antes señaladas y no hacer algo para influir en las acciones de la periferia (Meny y Thoenig, 1992, 158-160). Otro de los problemas del diseño, es el que señala Derthick (1972) respecto a la inflación de los objetivos, pues es una tendencia del gobierno federal en sus políticas, ya que no se conforma con alcanzar metas concretas, sino que aspira a que sus objetivos sean innovadores y que trasciendan los asuntos particulares de las localidades.

A pesar de lo anterior y de otros problemas relacionados con la definición de objetivos e incentivos, el éxito o fracaso de una política pública en muchas ocasiones no se debe a una concepción errónea de la misma, sino, como ya se mencionó, a su proceso de ejecución. Además, en diversas investigaciones realizadas sobre programas y políticas públicas han demostrado que el problema central se localiza en la implementación de las políticas (Pressman y Wildavsky, 1998).

Aguilar (1993: 26) menciona que factores como las distorsiones burocráticas: entendiendo por burocracia a un sistema específico de organización y gestión para cualquier organización, en la que se pueden presentar ciertas patologías, como la sobre-organización, que involucra un desarrollo excesivo de rutinas burocráticas; y la infra-organización, la cual se refiere al predominio de estructuras no burocráticas, es decir, son estructuras tradicionales o carismáticas, y esta comprende males burocráticos como el nepotismo, el favoritismo, la corrupción, el soborno, entre otros (Barenstein, 1982, 65 y 69).

Otros factores como las resistencias locales, conflictos entre las distintas unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial (intergubernamentales), heterogeneidad de intereses entre los individuos que conforman la organización y participan en la implementación de la política pública, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios, entre otros; fueron los principales obstáculos para que una política pública tuviera éxito (Aguilar, 1993, 26).

Pressman y Wildavsky, (1998), identificaron que uno de los factores que influyó en el fracaso de las políticas públicas, fue la multiplicidad de participantes y

perspectivas, pues intervienen una multitud de organizaciones (o individuos), de las cuales algunas de ellas son medios para otras, y al presentarse este escenario, puede suceder que los intereses de determinado organismo, el cual es un medio para otro, influye en la secuencia de acontecimientos de la siguiente etapa, distorsionando la ejecución de la misma y generando conflicto.

Estos autores también destacan que las distorsiones en la implementación se presenta porque puede existir incompatibilidad directa con otras metas de la organización o bien existe una preferencia por otras políticas; o debido a que esos medios (actores u organizaciones) tienen otros compromisos de su incumbencia que exigen tiempo y atención; o por subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto; porque existen diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización; por diferencias legales y de procedimiento; o bien algunos participantes pueden convenir entusiásticamente con esa propuesta de política o programa, pero carecen de poder político y administrativo para llevarla a cabo (Pressman y Wildavsky, 1998).

Por su parte, Hogwood y Peters (1985) señalan algunos otros problemas en el desarrollo de políticas públicas, como lo es la falta de coordinación entre dos o más organizaciones cuyas actividades pueden afectar adversamente a otra; así como el hecho de que la burocracia es excesivamente activa y puede provocar que se realice alguna acción que no es requerida, la cual, además pueda ser contraproducente. Otro problema lo constituyen las fallas de comunicación tanto entre los tomadores de decisiones como hacia los implementadores de las políticas.

Adicionalmente, la implementación no es un proceso uniforme (Rein y Rabinovitz, 1978; Bardach, 1977; Pressman y Wildavsky, 1998). Rein y Rabinovitz (1978: 315) señalan tres etapas en la implementación: 1) la elaboración de lineamientos, 2) la distribución de recursos y 3) la supervisión. Primero, la elaboración de lineamientos se lleva a cabo en el momento en que la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para la acción, y una vez que son realizados, se promulgan los lineamientos para los encargados de la política o programa. Posteriormente, se distribuyen los recursos entre los entes administrativos responsables de poner en práctica la legislación, pero la cantidad total de los recursos no se determina previamente, puesto que por lo general siempre surgen diferencias entre lo asignado y lo autorizado. Y por último, debe iniciarse un proceso de supervisión para promover la responsabilidad en los niveles inferiores de la burocracia.

La implementación puede verse desde la perspectiva sistémica, es decir, como un proceso en el cual la intención se convierte en acción. Dentro de este enfoque Rein y Rabinovitz (1978: 308) nos dicen que definimos implementación como una

declaración de las preferencias gubernamentales, mediada por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones recíprocas de poder y negociación. Por lo que los actores deben de tener en cuenta la existencia de tres imperativos conflictivos entre sí: a) el imperativo legal, que enfatiza la obediencia a los reglamentos que se derivan de los mandatos legislativos y que son coherentes con ellos; b) el imperativo racional-burocrático, es el proceso mediante el cual el ejecutivo y su burocracia se empeñan en la resolución de los problemas; y c) el imperativo consensual, tiene como principal preocupación tratar de conciliar las posiciones contrapuestas de los principales actores: legislatura, ejecutivo, agencias administrativas y electores.

Para este efecto, Van Meter y Van Horn (1975) proponen un marco conceptual para el análisis de la implementación, que se encuentra influenciado por tres grupos de estudio: la teoría de las organizaciones, el impacto de las políticas públicas y algunos estudios selectos sobre relaciones intergubernamentales. Para fines de este estudio se retomará la Teoría de la Organización (TO)[5], pues realiza aportaciones al estudio de la implementación en lo que se refiere al cambio y a la innovación, ya que la ejecución de una política trae consigo cambios en la estructura y actuación de las organizaciones, y a través de estos estudios se pueden examinar los impedimentos para alcanzar esos cambios (North, 1990; Del Castillo, 1996; Crozier y Friedberg, 1990).

1.2 Algunas variables organizacionales que pueden explicar los problemas de implementación.

Se tratará de dar una explicación a los problemas antes enunciados, desde cuatro variables de la teoría de la organización: la estructura, las relaciones de poder y conflicto, el cambio y la complejidad. Tomando en consideración que no sólo los problemas antes señalados pueden ocasionar que fracase una política pública, sino que también las restricciones financieras pueden impedir el avance de la política pública. A continuación, se exponen de manera muy breve y general cada una de las variables.

A) Estructura. La estructura se considera una variable importante que puede explicar algunos problemas de implementación, pues es a través de ella que se pueden visualizar los puntos de decisión y las formas de coordinación. Además, ésta desempeña tres funciones básicas: las estructuras están para producir resultados organizacionales y alcanzar objetivos; las estructuras son diseñadas

[5] La teoría de la organización está integrada por un conjunto de estudios, los cuales se han orientado a analizar desde distintos enfoques, niveles y aspectos a las organizaciones. Dentro de los niveles de análisis se pueden observar principalmente dos, uno que mira a la organización como un todo, y otro que se enfoca a unidades sociales más pequeñas dentro de las organizaciones: individuos, coaliciones o subunidades (Pfeffer, 1992, 24).

para minimizar, o al menos regular, la influencia de las diferencias individuales sobre la organización; y las estructuras son el medio a través del cual se ejerce el poder (Hall, 1983, 53).

Entre las diversas concepciones de estructura, tenemos las siguientes: el enfoque de la teoría clásica de la administración entiende por estructura la relación lógica de las funciones en una organización, arregladas para realizar los objetivos de la organización eficientemente (Scott, 1961, 17). Por otro lado, March y Simon (1969) consideran que "la estructura de la organización consiste en aquellos aspectos del modelo de comportamiento en la organización que son relativamente estables y sólo cambian muy despacio". Si el comportamiento es intencionadamente racional, se espera que sean estables los aspectos del comportamiento o que representen adaptaciones a elementos relativamente estables en el medio ambiente, o que sean programas de aprendizaje que rigen el proceso de adaptación.

Mintzberg (1979) señala que cualquier actividad humana requiere dos cosas fundamentales y opuestas: la división del trabajo y la coordinación, por lo que este autor indica que la estructura de una organización puede ser definida como la suma total de las maneras en que su trabajo se divide en diferentes tareas y luego alcanza coordinación entre ellas. Para efectos de este estudio, se acepta ésta última definición de estructura, pues es clara en lo que se refiere a los elementos claves que se considerarán de la estructura: la división del trabajo y la coordinación.

Child (1989: 16) señala que las estructuras de la organización pueden ayudar al logro de los objetivos, si cuenta con los siguientes tres aspectos:

1. *La estructura básica*, que comprende la distribución formal de personas y recursos a las tareas que deben ejecutarse, es decir, la división del trabajo, y también proporciona mecanismos para su coordinación. Entre dichos mecanismos podemos mencionar los que menciona Mintzberg (1989): la comunicación informal, la supervisión directa, especificando los procesos de trabajo de las personas que realizan actividades interrelacionadas, especificando los resultados de los diferentes trabajos, capacitando a los trabajadores sobre sus tareas, y controlando las reglas que afectan el trabajo, lo cual por lo general es para toda la institución.
2. *Mecanismos de operación estructurales*, tales como órdenes permanentes y procedimientos de operación.
3. *Mecanismos de decisión*, que incluye arreglos para proveer la información necesaria para la toma de decisiones.

Sin embargo, Crozier y Friedberg (1990) señalan que no existen sistemas sociales completamente regulados y controlados, pues en los arreglos formales siempre

existen espacios de poder[6], los cuales serán utilizados por los actores de manera estratégica en sus interacciones con los otros. Y por ello, es que estos autores consideran que la estructura y las reglas tienen dos aspectos contradictorios: por un lado, son limitaciones que se imponen a todos los miembros de una organización en un determinado momento; pero por otro, no son más que el producto de las relaciones de fuerza y de negociaciones anteriores (Crozier y Friedberg, 1990, 89). De ahí que sea importante, estudiar las relaciones de poder que se presentan en las organizaciones.

B) Relaciones de Poder y Conflicto. Como se mencionó, los individuos no están completamente controlados. Simon (1972) hace alusión a la existencia de una organización no formal, la cual afecta las decisiones de la organización. Por otro lado, Selznick (1966) en su estudio sobre la Tennesse Valley Authority señala que en toda organización formal se desarrolla una estructura informal, la cual refleja los esfuerzos espontáneos de individuos y subgrupos para controlar las condiciones de sus existencias. Estos autores consideran que sin las relaciones informales las organizaciones no funcionarían eficazmente.

De igual manera, Crozier (1974) y Crozier y Friedberg (1990) nos dicen que la organización permite el desarrollo de relaciones de poder, ya que en toda estructura de acción colectiva se presenta cuatro fuentes de poder que los individuos pueden controlar: 1) La primera fuente proviene de la especialización y del control de una competencia particular, proporcionando cierto poder; 2) la segunda fuente de poder es la que se origina por las relaciones que tiene con su medio ambiente, es decir, si algún individuo tiene la función de ser intermediario entre la organización y el contexto; 3) la tercera fuente se encuentra en la comunicación y en los flujos de información entre los diferentes miembros y unidades de la organización, pues las funciones de algunos puestos dependen de información proveniente de otros puestos que desempeñan otros individuos, donde éstos últimos tienen el poder retrasarla, distorsionarla, modificarla, etc. 4) La cuarta fuente de poder es la que se origina con la utilización de las reglas organizativas, debido a que la regla está en manos de un superior y esto reduce el margen de libertad de los individuos pero aumenta el poder de la persona que aplica la regla; pero al mismo tiempo sirve como un instrumento de protección de los subordinados, pues se pueden refugiar en ella contra el arbitrio del superior.

Las relaciones de poder que se originan en la organización pueden permitir a los individuos o subgrupos actuar en favor de sus intereses, los cuales en muchas ocasiones no coinciden con los establecidos por la organización, y esto provoca

[6] Por poder se entiende como "el resultado, siempre contingente, de la movilización, por los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinente que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego" (Crozier y Friedberg, 1990, 26).

conflicto. El conflicto es "un tipo de conducta que se produce cuando dos o más partes están en oposición o en batalla como resultado de una privación relativa percibida y proveniente de las actividades, o de la interacción con alguna otra persona o grupo" (Litterer, 1966, 373). Por su parte, Morgan (1996) señala que "el origen del conflicto reside en una divergencia de intereses percibida o real".

Pueden identificarse tres clases de conflicto (March y Simon, 1969; Morgan, 1996): el conflicto individual, el conflicto de organización, y el conflicto entre organizaciones o grupos. El conflicto individual hace referencia a problemas que se presentan en la toma de decisiones, y estos problemas pueden presentarse de tres formas: la primera, es la inaceptabilidad que se da cuando la alternativa dominante no cumple cierto nivel de satisfacción; la segunda, es la no comparabilidad, la cual se presenta cuando no existe una alternativa dominante; y la tercera, la incertidumbre, es decir, no se conocen los efectos que pueden ocasionar las alternativas susceptibles de selección.

En lo que se refiere al conflicto de organización, este se manifiesta debido a que las alternativas seleccionadas por los miembros de la organización son diferentes y la organización en conjunto está en conflicto; asimismo, los intereses de los individuos chocan con los intereses de la organización. El conflicto entre grupos u organizaciones se produce porque existen diferencias en la toma conjunta de decisiones, porque existen diferencias en los objetivos que cada grupo de la organización tiene, o porque dichos grupos perciben la realidad de diferente manera.

Para la resolución del conflicto se encuentran cinco enfoques, según Kast y Rosenzweig (1988): ceder, allanamiento, compromiso, confrontación y coerción. Ceder y coerción describen una cantidad considerable de comportamientos administrativos; por lo que respecta al allanamiento, éste implica un poco más que ceder, sin embargo, connota pasar por alto los problemas reales y alcanzar acuerdos en asuntos superficiales. El compromiso y la confrontación sugieren trabajar activamente el problema, pero el primero supone que las partes involucradas han renunciado a algo, lo cual ocasiona que ninguna de las partes está contenta; en cuanto al segundo, éste implica hablar abiertamente poniendo las cartas sobre la mesa, buena voluntad para conciliar los distintos puntos de vista y buscar las soluciones que satisfagan a todos los actores.

Asimismo, Cyert y March (1965) proponen que otra forma para solucionar el conflicto entre los objetivos de la organización y de los actores, es a través de los pagos colaterales, los cuales puede efectuarse de diversas formas: en dinero, en consideración personal, en autoridad, en política organizativa, etc.; aunque reconocen que es imposible erradicar completamente el conflicto.

Como se señaló en esta sección, las relaciones de poder y el conflicto se encuentran presentes en las organizaciones, y éstas pueden jugar un papel importante en cualquier acción que la organización efectue, como es el caso de la realización de un cambio. El cambio es un aspecto importante para esta investigación, debido a que cualquier política pública lleva consigo un cambio en el contexto y en las organizaciones que son responsables de la ejecución de la política pública, y porque muchos actores involucrados en la misma pueden oponerse evitando con ello que la política alcance los objetivos que busca. Para conocer un poco más sobre el cambio organizacional, se realiza una breve descripción del mismo y de la resistencia al cambio que en muchas ocasiones suele presentarse.

C) Cambio. El cambio se puede analizar de acuerdo con Coronilla y Castillo (2000) desde tres perspectivas: como un proceso planeado, como un proceso de adaptación y como un proceso accidentado.

El cambio como un proceso planeado, es visto desde la teoría clásica de la organización y de la racionalidad, las cuales consideran que las decisiones tomadas por los directivos se van a seguir al pie de la letra. En el caso del cambio, éste se ve como una cadena continua entre causas y efectos, que se inicia con las intenciones de transformación por parte de directivos, y que al final se alcanza el cambio deseado; asimismo, estos enfoques asumen que los directivos tienen todo controlado y que no existen resistencias al cambio (Del Castillo, 1996, 3). Coronilla y Del Castillo (2000) asumen que el proceso de cambio desde este punto de vista consiste en: los agentes del cambio o actores realizan un diagnóstico de la situación que guarda la organización; posteriormente, se definen los problemas; después se elaboran rutas de acción que permitan resolver los problemas y, por último, se resuelve el problema.

En lo que respecta, al cambio como un proceso de adaptación se refiere a las transformaciones incrementales o radicales, anticipadas o emergentes, que realizan las organizaciones para ajustar su funcionamiento a nuevos requerimientos externos como el contexto, la tecnología, el tamaño; e internos como lo son las negociaciones, el regateo, la inversión en muebles y maquinaria, etc. (Coronilla y Del Castillo, 2000, 110).

Child (1989) expone que el cambio adaptativo, asegura una revisión constante de lo adecuado de las estructuras y de los sistemas organizacionales para las condiciones actuales y anticipadas; fomenta un conocimiento de importancia de la organización entre los miembros de un grupo colectivo; puede ayudar a que la gente se acostumbre a tener revisiones periódicas de su organización seguidas por cambios, con lo cual es probable que los individuos lleguen a aceptarlos como parte de su vida de trabajo, trayendo como consecuencia que la ejecución del cambio

se convierta en menos problemática. Sin embargo, este mismo autor considera que este tipo de cambio es por lo general pequeño y que puede limitar realizar grandes reorganizaciones planificadas que sólo se emprenden cuando las circunstancias se han alterado lo suficiente para garantizarlas.

El cambio, desde la perspectiva como un proceso accidental, se puede ver como un proceso sobre el cual se tiene un control limitado, debido a que son procesos en los cuales la toma de decisiones está inmersa en un universo de interacciones que hacen difícil predecir las acciones que traerá como consecuencia (Del Castillo, 1996, 3-4). Por su parte, Crozier (1990), señala que cualquier esfuerzo de cambio de una organización puede fallar debido a dos problemas: a una mala elaboración del proyecto de cambio y a la existencia de resistencia al cambio. Como se mencionó, uno de los problemas que pueden obstaculizar la realización de un cambio es la resistencia a éste por parte de los integrantes de la organización.

Crozier y Friedberg (1990) también consideran que un cambio puede afectar el "status quo" de los espacios de poder o de incertidumbre que controlan los individuos a los que va a afectar el cambio, que además difícilmente querrán perder y por lo cual tratarán de orientar el cambio de tal forma que les permita seguir conservando su posición y si se puede reforzar los espacios de poder que controlan. Asimismo, McNabb y Sepic (1995) mencionan que otros factores que pueden provocar el rechazo al cambio son: la cultura y el clima organizacional[7], debido a que son valores enraizados que difícilmente los individuos de la organización van a querer cambiar.

McNabb y Sepic (1995), apuntan que en el caso de que la cultura organizacional choque con el cambio a efectuarse, es necesario que se realice una evaluación para identificar la línea base de valores que tiene el personal de la organización y tomar las medidas que permitan cambiar los viejos valores, antes de llevar a cabo el cambio, y una medida clave es la "apropiación" de los empleados, es decir, hacer sentir a éstos como parte de la empresa. Por lo que se refiere al clima organizacional, los autores (McNabb y Sepic) señalan que los dirigentes deben crear una atmósfera de confiabilidad, apertura e innovación, para que la gente actúe a favor del cambio.

Por otro lado, Sayles (como se cito en Morgan, 1996) señala que otras opciones que pueden ayudar a lograr el cambio son: tomar medidas disciplinarias, entrenar a los individuos que van a ser afectados por el cambio, hacer uso de la comunicación, persuadir, y realizar búsquedas de las fuentes de problemas y atacarlas. Sin embargo, si las organizaciones se encuentran divididas estructuralmente en

[7] El clima organizacional es un concepto que refleja la alegría y fortaleza de los valores dominantes, normas, actitudes, conductas y sentimientos de la gente en la organización (McNabb y Sepic, 1995, 373).

muchas partes para poder realizar sus actividades, es decir, son complejas, esto puede ser otro elemento que influya en la implementación de las políticas públicas. Por tanto, la complejidad es otra variable organizacional que puede influir en la implementación de políticas públicas.

D) Complejidad. La complejidad, de acuerdo con Hage (como se citó en Hall, 1983: 78) se define como la "especialización en una organización, medida por el número de especialidades ocupacionales y el tiempo de entrenamiento requerido por cada una"; señalando que entre mayor sea el número de oficios y más largo el periodo requerido para el entrenamiento más compleja será la organización. Hage y Aiken (como se citó en Hall, 1983) consideran que la complejidad significa al menos tres cosas: el número de especialidades ocupacionales, la actividad profesional y el entrenamiento profesional.

Hall (1983: 76-81) nos dice que los elementos que más comúnmente identifican la complejidad son: a) la diferenciación horizontal, que se refiere a las subdivisiones de las tareas entre los miembros de la organización; b) la diferenciación vertical o jerárquica que concierne un aumento de niveles jerárquicos; y c) la dispersión espacial, esto es que las actividades y el personal se encuentran dispersos en el espacio por la separación de las tareas o los centros de poder.

Entre las consecuencias que la complejidad puede provocar, se encuentran los problemas de comunicación, coordinación y control, pues de acuerdo con el estudio de Lawrence y Lorsch (1967) la diferenciación implica diferencias en actitudes y comportamiento de los individuos que laboran en los departamentos diferenciados, éstas diferencias incluyen orientaciones hacia las metas particulares del departamento, así como variadas perspectivas del tiempo y, el tipo y extensión de la formalización de la estructura. Además, Child (1989) establece que una estructura con muchos niveles de administración puede originar dificultades para distinguir entre los niveles de responsabilidad y autoridad.

Una vez expuesto los diversos elementos organizacionales que permitirán explicar los sucesos que se presentan en la implementación de una política pública, enseguida se expone la experiencia de la implementación de la política de transparencia en una entidad federativa: Jalisco.

2. La experiencia de la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional: el caso del ITEI Jalisco.

2.1 Nota metodológica.

Este estudio presenta la experiencia de un órgano garante de una entidad federativa: el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), realizada en 2017. Para tal efecto se efectuó una revisión de la normatividad sobre transparencia en esa entidad

federativa, vigente en 2017, así como también se recuperó información sobre el ITEI publicada en otros estudios y en su sitio web. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a actores clave responsables de llevar a cabo diferentes actividades y funciones encomendadas por la LGTAIP y por la respectiva Ley de Transparencia y acceso a la información pública del estado de Jalisco y sus municipios (LTAIPEJ).

A este respecto, los dos actores entrevistados se ubicaban en dos áreas importantes del ITEI, y ambos cuentan con experiencia antes y después de la LGTAIP. El primero de ellos era el titular de la Dirección del Centro de Estudios de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP), quien tenía funciones fundamentales para la promoción de la cultura, educación y capacitación de acceso a la información, tanto hacia la sociedad en general como hacia los sujetos obligados del Estado[8], por lo que su posición y funciones le permiten conocer con mayor detalle la situación de los sujetos obligados, y como se presentan las relaciones entre esos sujetos obligados y la ciudadanía con el ITEI. Este actor entrevistado cuenta con experiencia laboral como miembro del Consejo Municipal de Transparencia en Guadalajara, como Director de Transparencia del municipio de Zapopan; y como miembro de la Comisión de Participación Ciudadana de Congreso del Estado de Jalisco que dictaminó la Ley de Transparencia de la entidad en 2013, y desde ese año fue director de capacitación del ITEI hasta el momento de la entrevista. Por lo tanto, su conocimiento en la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional es amplio y complementario, tanto desde la perspectiva como sujeto obligado (municipio) como desde la perspectiva del órgano garante (ITEI).

El segundo actor, al momento de la entrevista, tenía cinco años de experiencia como titular de la Dirección de Investigación y Evaluación, y cuenta con amplios conocimientos teóricos en el tema de derecho a la información pública (estudios de posgrado). Esta dirección también tiene estrecha relación con los sujetos obligados y dentro de sus funciones se encuentran la de realizar inspección y evaluar los sitios web de los sujetos obligados; establecer indicadores de cumplimiento de la Ley de transparencia; asesorar a los sujetos obligados sobre el cumplimiento de la Ley en materia de transparencia y publicación de información fundamental y promover mejores prácticas e innovaciones tendientes a garantizar mejor el derecho de acceso a la información; entre otras[9].

[8] En el artículo 40 del Reglamento interior del Instituto de Transparencia e información Pública de Jalisco (2014), se pueden consultar las atribuciones del Titular del Centro Educativo y de Capacitación, que para 2016 cambia el nombre al Centro de Estudios de la Información Pública y Protección de Datos Personales.

[9] En el artículo 41 de del Reglamento interior del Instituto de Transparencia e información Pública de Jalisco (2014), se pueden consultar las atribuciones del Titular de la Dirección de Investigación y Evaluación.

Si bien el ITEI cuenta con otras direcciones y áreas, todas ellas indispensables para el cumplimiento de sus funciones, las dos direcciones que se recuperan para este estudio proporcionan información muy amplia de cómo se lleva a cabo la política de transparencia tanto como órgano garante en su interior, pero también su relación con los sujetos obligados y con la sociedad en general.

Con la presentación de esta experiencia subnacional, se pretende dar cuenta de los retos a los cuales se enfrentó, en términos organizacionales el ITEI, derivado de las obligaciones establecidas por la LGTAIP en 2015. En este caso, la cobertura del Instituto es para la totalidad de sujetos obligados del Estado de Jalisco, lo que supone una estructura organizacional mayor para poder dar cumplimiento a sus obligaciones, en tanto al acceso a la información, así como a la protección de datos personales, la capacitación y coordinación del funcionamiento correcto de la aplicación de la política de transparencia[10].

Por lo tanto, la información sobre la coordinación y alcance de la política de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales es más compleja en términos organizacionales, ya que se relaciona con todos los sujetos obligados y, es importante resaltar que el ITEI, además de ser órgano garante, también es sujeto obligado, por lo que está relacionado de forma trasversal en el funcionamiento de la política a nivel estatal y forma parte del sistema nacional. En este sentido, esta experiencia nos dota de información del comportamiento de otros entes del estado de Jalisco que también son sujetos obligados ligados a otros niveles de gobierno (municipios), así como aquellos de los poderes judicial y legislativo, en ese sentido, la experiencia proporciona información más completa sobre el panorama del Estado.

Una vez descritas las particularidades de la experiencia que se presenta en este estudio, que nutre de información para el presente análisis, es momento de realizar la descripción de las variables organizacionales en la implementación de la LGTAIP en el ámbito subnacional.

2.2 La experiencia del ITEI (Jalisco), a dos años de entrar en vigor la LGTAIP.

a) Contexto: características de la entidad federativa y antecedentes de la política de transparencia en Jalisco.

Jalisco se ubica al occidente del país, es la tercera entidad federativa con mayor población del país, la séptima con mayor extensión del país (México)[11], es la cuarta

[10] De acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la LGTAIP que menciona las atribuciones de los órganos garantes

[11] INEGI, consultada el 15 de marzo de 2022: https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/default.aspx?tema=me&e=14

entidad con mayor aportación al Producto Interno Bruto (PIB)[12]. Para 2015, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 9.25 años, y el 20.81% de la población de 15 años y más cuenta con instrucción media superior. El 99.03% de las viviendas cuentan con electricidad, el 95.6% de sus viviendas habitadas cuenta con disponibilidad de drenaje; el 44.46% de viviendas particulares habitadas disponen de computadoras, y el 61.75% de las viviendas particulares habitadas disponen de internet[13]. Esta entidad federativa cuenta con una de las tres áreas metropolitanas más importante de la República Mexicana, y cuenta con 125 municipios.

b) Cambios que trajo la LGTAIP para los órganos garantes y sujetos obligados.

En el caso de los órganos garantes, la LGATIP estableció además de las funciones mencionadas previamente, la de desarrollar, administrar, implementar y poner en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos y obligaciones establecidas por esta ley para los sujetos obligados y organismos garantes, de acuerdo con la normatividad que establezca el Sistema Nacional. También estableció que los órganos garantes, deben promover la publicación de la información de Datos abiertos y accesibles, así como emitir las políticas de transparencia proactiva, que incentiven a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la LGATIP.

La LGTAIP trajo consigo cambios significativos para los sujetos obligados. Primero, se establecieron como sujetos obligados, muchas entidades públicas y privadas que previamente no se tenían, como son los partidos políticos, los sindicatos, y entidades privadas que reciben recursos públicos. Segundo, trajo consigo un incremento en el conjunto de obligaciones de transparencia para todos los sujetos obligados, como el tipo de información que tienen publicar de manera proactiva. Tercero, ocasionó demandas tecnológicas que debían cumplir los sujetos obligados y los órganos garantes, como poner esa información en un sitio de Internet de cada sujeto obligado y a través de la Plataforma Nacional; cumplir con los lineamientos técnicos del Sistema Nacional, y cumplir con los formatos de publicación que permitan asegurar la calidad, veracidad, y homologación de la información por parte de todos los sujetos obligados; además de cumplir con otros criterios, por ejemplo: la publicación de información deberá realizarse con perspectiva de género y discapacidad, cuando así corresponda[14]. Cuarto, se estableció que la información de las obligaciones de transparencia debería actualizarse, por lo

[12] INEGI, Comunicado de prensa Núm. 727/21, (2021), Consultado en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBEntFed2020.pdf
[13] Información consultada el 20 de marzo de 2022: https://www.inegi.org.mx/
[14] Las obligaciones de transparencia se puede consultar en el Titulo Quinto, Capítulos I, II, III y IV de la LGTAIP; y en el Título Cuarto, la Cultura de transparencia y apertura gubernamental.

menos cada tres meses, excepto aquellos casos que esta ley u otra disposición normativa estableciera otro plazo.

Adicionalmente, con las reformas constitucionales al artículo 6 constitucional y con la LGTAIP, se identifican otras dos leyes que están a la par de ésta, que van de la mano con la transparencia: la Ley de Protección de Datos personales, y la Ley de Archivos; así como la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, que también impacta en los gobiernos subnacionales y sus órganos garantes. En el caso de Jalisco, para julio 2017 ya se contaba con la Ley de Protección de Datos Personales en posesión de sujetos obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, y Ley del sistema anticorrupción del Estado de Jalisco

Por otra parte, la LGTAIP establece en el artículo 40 que los Congresos estatales deben otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los órganos garantes para el funcionamiento efectivo y el cumplimiento de la presente ley y demás leyes federales y estatales en materia de transparencia, conforma las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Sin embargo, respecto a los sujetos obligados, no establece que se deben otorgar recursos suficientes para el cumplimiento de lo establecido en esta Ley y en las leyes estatales sobre la materia. En el caso específico de la LTAIPEJ, en el decreto de 2015, establece que previo a la entrada de dicho decreto, los sujetos obligados deberán realizar las adecuaciones administrativas necesarias para su debido cumplimiento.

c) Características generales del ITEI Jalisco

El ITEI nace en el año de 2005, conforme a lo establecido en el artículo seis constitucional, lo previsto en la LGTAIP, y en el artículo treinta y tres de la LTAIPEJ es un "organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones y tiene como funciones, promover la transparencia, garantizar el acceso a la información pública de libre acceso y proteger la información pública reservada y confidencial". Asimismo, se establece que este instituto no está subordinado a ninguna autoridad, y sus resoluciones en materia de clasificación de información y acceso a la información son vinculantes, definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados.

De acuerdo con el artículo 34 de la LTAIPEJ, el instituto se integra del Pleno del instituto, que es el órgano máximo de gobierno y se integra por un comisionado presidente y dos comisionados ciudadanos; por una Secretaría Ejecutiva; por las unidades administrativas que establezca el reglamente interno, y por las unidades desconcentradas que apruebe el Consejo.

De esta manera, acorde con el reglamento interno del ITEI de 2014 y con información del sitio Web del mismo instituto, se identificaron las unidades

administrativas y el número de puestos que tenía cada una de esas unidades para los años 2013, 2014, 2016 y 2017. Se recupera información de esos años con la intención de identificar los cambios que se presentaron antes y después de la LGTAIP[15] (ver Tabla 1). De este modo, se reconoció que hubo pocos cambios: uno de los cambios fue la denominación de los miembros del Pleno del Instituto, antes de 2016 se denominaban Consejeros, pero para 2016 se denominan Comisionados (Art. 38 LGTAIP). Otro cambio, corresponde al número de áreas administrativas, pues se incrementó un área más para 2014 y otra para 2016, y una de estas áreas administrativas cambio su nombre para 2016. Esto es, para 2014 aparece la Dirección de protección de datos personales; para el año 2016, por primera vez, el área de Coordinador General de Archivo, Sustanciación de Procesos y Unidad de Transparencia; y cambia de nombre para 2016 la Dirección del Centro Educativo y de Capacitación por el Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP). Sin embargo, el número de puestos se mantiene de 2013 para 2016 con 94 puestos, pero para el año 2017 disminuye un puesto, y este se puede observar en el CESIP, que, de tener 7 puestos en 2016, para 2017 tiene 6, teniendo un total de 93 puestos.

Tabla 1

Estructura organizacional ITEI 2013, 2014, 2016 y 2017

2013		2014		2016		2017	
Área	No. Puestos	Área	No. Puestos	Área	No. Puestos	Área	No. Puestos
Consejero Presidente	5	Consejero Presidente	10	Comisionado Presidente	**10**	Comisionado Presidente	**9**
Consejero Titular	4	Consejero Ciudadano	7	Comisionado Ciudadano	7	Comisionado Ciudadano	7
Consejero Titular	4	Consejero Ciudadano	7	Comisionado Ciudadano	7	Comisionado Ciudadano	7
Contralor	2	Coordinador de Comunicación Social	2	Coordinador de Comunicación Social	2	Coordinador de Comunicación Social	2
Secretario Ejecutivo	17	Secretario Ejecutivo *	**13**	Secretario Ejecutivo	**8**	Secretario Ejecutivo	**9**
Dirección Planeación y Gestión Administrativa	20	Coordinador General de Planeación y Proyectos Estrategicos	7	Coordinador General de Planeación y Proyectos Estrategicos	7	Coordinador General de Planeación y Proyectos Estratégicos	7
Dirección Jurídica y Unidad de Transparencia	9	Director de Administración	14	**Coordinador General de Archivo, Sustanciación de Procesos y Unidad de Transparencia**	5	**Coordinador General de Archivo, Sustanciación de Procesos y Unidad de Transparencia**	5
Dirección de Vinculación y Difusión	8	Director Jurídico	7	Director de Administración	14	Director de Administración	14
Dirección de Investigación y Evaluación	9	Director de Vinculación y Difusión	8	Director Jurídico	7	Director Jurídico	7
Centro Educativo y de Capacitación	7	Director de Investigación y Evaluación	9	Director de Vinculación y Difusión	8	Director de Vinculación y Difusión	8
Dirección de Asesoría Jurídica Especializada	9	Director del Centro Educativo y de Capacitación	**7**	Director de Investigación y Evaluación	9	Director de Investigación y Evaluación	9
		Director de Protección de Datos Personales	3	**Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP)**	**7**	**Centro de Estudios Superiores de la Información Pública y Protección de Datos Personales (CESIP)**	**6**
				Director de Protección de Datos Personales	3	Director de Protección de Datos Personales	3
TOTAL DE PUESTOS	94	TOTAL DE PUESTOS	94	TOTAL DE PUESTOS	94	TOTAL DE PUESTOS	93

Fuente: elaboración propia con base en información del reglamento interno del ITEI 2014, e información del sitio web: https://www.itei.org.mx/v4/nosotros/estructura
*En 2014, la coordinación de la Unidad de transparencia estaba adscrita al Secretario Ejecutivo.

[15] Cabe mencionar que solo se tuvo acceso a información de la estructura organizacional a partir del año 2013.

d) Presupuesto asignado al ITEI de 2014, 2015, 2016 y 2017.

Por otro lado, se encontró que el presupuesto asignado al ITEI a precios corrientes en el año 2014 fue de $81,270,353.00; para el año 2015 se observa un decremento de alrededor de 28 millones, pues se tuvo un presupuesto de $52,787,659.76; para 2016, éste se incrementa alrededor de cuatro millones, y para 2017 nuevamente hay un incremento de un poco más de tres millones llegando a $60,034,447.80. Aunque se observa un crecimiento del 13.72% en el presupuesto de 2017 con respecto a 2015, en los últimos 3 años hay una disminución del presupuesto con respecto a 2014 (Ver tabla 2).

Tabla 2.

Presupuesto asignados de 2014 a 2017.

Año	Presupuesto Asignado		Inflación total entre ese año y 2017
	Precios Corrientes	Precios Constantes (Año base 2017)	
2014	$81,270,353.00	$91,022,803.37	12%
2015	$52,787,659.76	$57,556,286.05	9.03%
2016	$56,392,371.63	$59,799,277.11	6.04%
2017	$60,034,447.80	$60,034,447.80	

Fuente: elaboración propia con base en información, consultada el 18 de julio de 2022, en el sitio web: https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5c/anteproyecto2014.pdf, https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5c/anteproyecto_de_presupuesto_2015.pdf, https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5c/anteproyecto_presupuesto_2016.pdf; y https://www.itei.org.mx/v3/documentos/art8-5c/anteproyecto_presupuesto_2017.pdf

Cuando se realiza la conversión del presupuesto asignado a precios reales (considerando la inflación), tomando como año base 2017, se observa que hay una disminución de 33 millones de pesos entre 2014 y 2015, aunque para 2016 hay un incremento de un poco más de 2 millones con respecto a 2015, para 2017 solo hay un incremento real de alrededor de 235 mil pesos. Esto es, en términos reales ha disminuido el presupuesto asignado para el ITEI, en 31 millones de pesos entre 2014 al 2017, lo que parece va en sentido contrario a los cambios (incremento) en atribuciones y funciones que involucra la LGTAIP a los sujetos obligados y órganos garantes, como es el caso del ITEI.

e) Número de sujetos obligados ITEI Jalisco.

De acuerdo con la información proporcionada por los dos entrevistados de ITEI, al momento de entrar en vigor la LGATIP, este instituto ya contaba con por lo menos 10 años de experiencia, respecto a la política de transparencia, no así con la protección de datos personales que fue una novedad con la LTAIPEJ de 2013.

Asimismo, con esta misma ley de 2013, el ITEI ya contaba con un catálogo de sujetos obligados, incluidos los fideicomisos, partidos políticos, y personas físicas que ejercían recursos públicos; pero en ningún estado, incluyendo Jalisco contaban con un catálogo de obligaciones para los sindicatos.

Para el 5 de octubre de 2017, a decir de los entrevistados, en el Estado de Jalisco contaba con aproximadamente 526 sujetos obligados, entre ellos: 125 ayuntamientos, y algunos de estos contaban con más o menos otras dos o tres entidades (organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos, principalmente ligados al municipio), por lo que en promedio son un poco más de 400 entidades del gobierno municipal (aproximadamente[16]), el resto corresponden: 19 a secretarías ligadas al Ejecutivo, 60 organismos públicos descentralizados o desconcentrados del gobierno del Estado, entre 15 y 18 fideicomisos del gobierno estatal, más entidades del poder legislativo y del poder judicial de la entidad federativa, sindicatos y partidos políticos.[17]

f) Situación de los sujetos obligados (gobiernos municipales) del ITEI.

Dentro de las experiencias más sentidas, por parte de los entrevistados, se encuentra el sentido patrimonialista sobre la información que reflejan los sujetos obligados y la escasa cultura organizacional sobre la generación, disposición y acceso a la información. Para ejemplificar, se recupera la declaración de uno de los entrevistados:

"…porque insisto los funcionarios… la reacción siempre era **¿pues cómo, por qué te tengo que entregar información?, ¿cómo, por qué te tengo yo que estar dando a ti razón?, si a fin de cuentas el presidente municipal que es mi jefe, no me pide cuentas"[18]**

Otra de las problemáticas, son las capacidades de los gobiernos municipales, y recursos de toda índole, pero principalmente financiero, lo que lleva a concentrar sus esfuerzos en otras prioridades para éstos, dadas las condiciones sociales de su ciudadanía, donde la transparencia no es una de las demandas sociales y, por lo tanto, tampoco una prioridad para los gobiernos, en torno a esto, el relato más revelador es el siguiente:

"…En Jalisco tenemos 12 regiones, la región más deprimida es la zona norte del estado, que es la que tiene los índices más bajos de desarrollo humano, son 10 municipios, … las prioridades de los presidentes municipales no es ser

[16] Pues no contaban con el número exacto a nivel municipal al momento de la entrevista.
[17] Actualmente, el número de sujetos obligados asciende a 601, consultado el 11 de julio de 2022 en: https://www.itei.org.mx/v4/sujetos_obligados
[18] Extracto de entrevista realizada el día 5 de octubre de 2017 a uno de los directores de área del ITEI.

transparente,… es, **cómo le hacemos para pagar la luz, es cómo le hacemos para darle agua a la ciudadanía porque ya se descompuso la bomba, es cómo le hacemos para dotar a mis tres policías de equipamiento…**, *ellos sí, en cierto momento, pues batallan un poco más, me refiero a los municipios del interior del estado".*[19]

Continuando con el comportamiento de los gobiernos locales, una de las principales problemáticas, es el escaso conocimiento y especialización de servidores públicos en materia de transparencia y en el uso de tecnologías ligadas al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la LGTAIP, como es la Plataforma Nacional de Transparencia.

Asimismo, en los primeros años que se inicia la transparencia en gobiernos municipales y en el gobierno del estado de Jalisco, los órganos garantes y responsables de promover la transparencia se limitaba en emitir recomendaciones, lo que limitaba su capacidad coercitiva para hacer cumplir la norma. Con la entrada de la LGATIP se robustecen estas capacidades para los órganos garantes, pero también se incrementan las necesidades del Instituto, tanto en recursos humanos como técnicos para poder dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades adquiridas.

2.3 La implementación de la LGTAIP y sus efectos organizacionales en el ITEI (Jalisco).

En este apartado se describe la implementación de la LGTAIP en el Estado de Jalisco, a través del ITEI, utilizando las variables: estructura, relaciones de poder y conflicto, cambio y complejidad.

Antes de pasar a las variables organizacionales, se recupera que la LGTAIP trae nuevas obligaciones de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales para los sujetos obligados. Si bien, los antecedentes que llevan a elaborar esta LGTAIP, escapa al objetivo de este estudio, es importante mencionar que su intención fue homologar el derecho de acceso a la información para todos los ciudadanos mexicanos, independientemente del municipio o entidad federativa en la que se encuentren. Sin embargo, la elaboración de esta ley no consideró las particularidades, diversidad, desigualdad y capacidades institucionales que presentan los diferentes sujetos obligados, como es el caso de los gobiernos municipales y organismos públicos descentralizados en todo el país.

Asimismo, la LGTAIP no va acompañada con recursos económicos que permitan en todo caso atender las desigualdades económicas que presentan los sujetos obligados, pues solo hace alusión en dicha ley que los congresos federales y

[19] Extracto de entrevista realizadas en los días 4 y 5 de octubre de 2017 a uno de los directores de área del ITEI.

estatales deben destinar recursos para los órganos garantes, pero no establece nada respecto a los sujetos obligados. En este sentido, parece que la LGTAIP da por sentado que todos los sujetos obligados cuentan con las capacidades institucionales y recursos (humanos, materiales, tecnológicos y económicos) para la implementación de dicha ley.

a) Estructura

A partir de lo expuesto podemos identificar respecto a la primera variable organizacional: la estructura que cumple con tres funciones básicas: producir resultados organizacionales y alcanzar objetivos; las estructuras son diseñadas para minimizar, o al menos regular, la influencia de las diferencias individuales sobre la organización (Hall, 1983, 53).

Como ya se mencionó, la LGTAIP establece más sujetos obligados, se incrementan las funciones y obligaciones; no obstante, para el caso de Jalisco, los entrevistados dicen que el impacto en cuanto al número de sujetos obligados no fue tanto, puesto que esta entidad federativa ya contemplaba varios de los sujetos obligados establecido por esta Ley general. En este sentido, los entrevistados señalan que el impacto que pudo tener la LGTAIP en el ámbito subnacional depende de que tan avanzada estaba su ley de transparencia local previa a la Ley General. Sin embargo, se argumenta que en los 12 años de existencia del ITEI (para 2017), prácticamente se duplicaron las tareas con la modificación en la LGTAIP derivado de la obligación sobre la protección de datos personales y lo referente a los archivos; en un ideal, para una de las personas entrevistadas, se requiere de una estructura similar a la del instituto, pero solo dedicada a la protección de datos personales.

En ese marco, con lo identificado en el sitio Web del ITEI y de lo declarado por parte de los entrevistados, no hubo un incremento en el número de puestos con la LGTAIP y con las modificaciones a la LTAIPEJ. Aunque, se creó una nueva área administrativa, no hubo un incremento de personal, pues solo hubo un reacomodo del personal que ya tenía el ITEI, incluso para 2017 se tuvo un puesto menos con respecto a 2014 y 2016.

Con base en las declaraciones de los entrevistados, esto es extensivo a los gobiernos locales principalmente en sus unidades de transparencia, que comentan lo siguiente:

"…, en el tema del acceso, ahora se tendría que estar replicando, en el tema de datos personales. Y aunque existe, insisto, ya una carga de una masa crítica o especializada en el interior del estado, con todas las personas que se dedican al tema, de todas formas ellos mismos, lo refieren, lo platican, lo dicen…, que ahora el tema de datos personales les viene a duplicar el trabajo, ganando lo mismo,

teniendo el mismo personal y pues las deficiencias que en muchas ocasiones se tenían para cumplir con las obligaciones de acceso, ahora se tienen que estar trabajando con el de datos personales…"

Por otra parte, también se identificó que no hubo un incremento en los recursos financieros para el ITEI, al contrario, hubo un decremento de más de 30 millones de pesos en términos reales del año 2014 al 2017. Esto confirma lo declarado por los entrevistados en donde establecen que no se otorgaron más recursos que permitan cumplir con los compromisos adquiridos. Asimismo, tampoco hay más recursos humanos para poder atender las diversas demandas que impone el LGTAIP como es cubrir la capacitación del total de los sujetos obligados, que con la LGTAIP se ampliaron, capacitación para la sociedad civil y población en general.

Por lo tanto, el problema se centra en el limitado número de personal, al interior del ITEI, uno de los titulares entrevistados, contaba para 2017 con cuatro personas, esta área es la encargada de la capacitación y promoción de la cultura de la transparencia y acceso a la información del instituto para todo el estado de Jalisco (sujetos obligados, sociedad civil, ciudadanía en general); pero señala que no es la única, sino varias áreas del ITEI se encuentran saturadas de carga de trabajo que trae consigo la LGTAIP: el área jurídica, la de administración y finanzas, la de evaluación, en general todas. Incluso se permiten comparar el CESIP con la Unidad de Transparencia del Municipio de Tlaquepaque, que, en términos poblacionales, a decir de ellos, es un municipio mediano y su unidad contaba, en ese entonces, con trece personas; y aun con ello, esa unidad de transparencia también establecía que le faltaba personal para poder actuar con eficiencia.

Si se recupera la información del número de puestos para 2017 del CESIP (6) y el total de sujetos obligados (526), se tendría que una persona atiende en promedio en capacitación a 88 sujetos obligados; y en el caso de la Dirección de Investigación y Evaluación (9), área responsable de revisar y evaluar el cumplimiento de la norma de ese mismo universo de sujetos obligados (526), se tiene que una persona debe revisar 58 sujetos obligados.

Lo anterior, demuestra que se necesitan más recursos, si bien, para el caso que documentamos, en cuanto a estructura no se requiere modificación en el diseño organizacional del Instituto, pero se identifica la demanda de nuevos espacios de capital humano que aporten conocimientos técnicos específicos (principalmente jurídicos y tecnológicos), requerimientos de capacitación, mecanismos de comunicación, creación de mecanismos de interacción y coordinación con los sujetos obligados que incrementan de forma sustancial las necesidades presupuestales del Instituto.

Al respecto uno de los entrevistados, mencionan:

…*"la creación de las unidades administrativas como tal, digamos es relativamente sencillo",* pero… *"hay que dotarle de recursos humanos, recursos materiales, hay que generar manuales, hay que generar procedimientos de organización, hay que generar procedimientos para desahogar los temas relacionados con protección de datos y en materia de archivos y, en ese sentido, por supuesto que hay muchas otras atribuciones que el ITEI, o que cada órgano garante del estado, a través de esas unidades deben de cumplir".* Y en el caso del ITEI, se creó para 2016 una nueva área, pero se incorporó recurso humano que se trajo de otras áreas del mismo ITEI, es decir, no hubo nuevas contrataciones de personal.

En resumidas cuentas, organizacionalmente demandan una mayor cantidad de recursos en personal especializado, tanto en materia jurídica (proyectistas), como personal especializado en el manejo de sistemas de información, que les permita cumplir con la carga laboral que demanda el cumplimiento de las funciones sustantivas para los institutos a partir de la LGTAIP, como es el caso de la Plataforma Nacional de Transparencia y sitios de Internet. Por lo que resulta relevante contar con los recursos necesarios, si los órganos son infalibles e inflexibles ante quienes determinan sus recursos, parte de las respuestas puede ser la limitación sobre el acceso a los recursos minando con ello las capacidades de los órganos garantes.

Por otra parte, algo que señalan los entrevistados sobre el impacto que trae la LGTAIP es la capacidad que ahora tiene la norma de ser vinculante, por lo que dota de capacidades punitivas a los entes garantes, y a los ciudadanos para hacer valer el acceso a la información y la defensa de sus datos personales; es decir, se cuentan con reglas formales que permiten regular el comportamiento de los sujetos obligados. Pues acorde con la LGTAIP, los órganos garantes de realizar inspección y evaluar los sitios web de los sujetos obligados; así como establecer indicadores de cumplimiento de la Ley de transparencia, y también tiene la facultad de establecer sanciones si no se cumple con la normatividad.[20]

De acuerdo con la información proporcionada, por el Director de investigación y evaluación, las medidas de apremio son aquellas amonestaciones públicas o multas económicas o incluso arresto por un plazo no mayor de 36 horas, según sus declaraciones:

… *"situación que solamente en Jalisco puede ocurrir, y que se han decretado arrestos contra presidentes municipales, y luego en caso de una reincidencia en el tema, pues se hace un procedimiento de respuesta administrativa en donde luego lo que vienen son sanciones, entonces sí, si hay algunos sujetos obligados,*

[20] Las sanciones consisten en: 1) amonestación pública con copia al expediente laboral, 2) multa, 3) arresto administrativo y denuncia penal, y 4) amonestación pública con copia al expediente laboral y multa.

en donde de cualquier manera me gustaría aclarar, el no cumplimiento a ciertas obligaciones de transparencia, yo apostaría a que son más, no son incumplimientos por acción pueden ser por omisión de quien está a cargo de la unidad de transparencia, o puede ser por una falta de capacidad tecnológica, económica, de recursos humanos, de recursos materiales para poder atender"…

En este sentido, con esta capacidad vinculante de la nueva norma, los municipios si requieren de modificaciones mayúsculas en sus estructuras organizacionales, así como en los manejos de la información en el actuar de su vida cotidiana organizacional y administrativa, sobre todo, en tanto a la generación o no de información, así como de su publicidad, recordando que la experiencia de los sujetos obligados en esa entidad, es referente a un comportamiento patrimonial por la información, una escasa cultura de la generación de la misma y limitada información que justifique sus actos de autoridad de forma documentada.

A partir de lo anterior, para el año 2015 se identificaron 38 Procedimientos de Responsabilidad Administrativa[21]. Según lo mencionado por uno de los entrevistados, comenta que los índices de sanciones decrecen en los gobiernos municipales, concentrándose en municipios como Chapala y Mexticacán, donde tanto presidentes municipales como otros servidores públicos han sido acreedores a sanciones, de éstos refiere que son entre 5 y 8 sanciones que van desde amonestaciones y multas, pero que son casos mínimos; mencionando que esto se vincula con el avance y éxito que se han tenido en materia de capacitación por parte del ITEI en lo que a gobiernos municipales se refiere.[22]

Finalmente, cabe mencionar que los mecanismos de comunicación y coordinación entre el ITEI y los sujetos obligados han sido siempre buenos, de una comunicación y capacitación constante, en resumen, hay un acercamiento sano y continúo entre el órgano garante y los sujetos obligados.

b) Relaciones de poder y conflicto.

En este caso se puede observar que los objetivos y prioridades de algunos sujetos obligados, como son los gobiernos municipales, presentan un conflicto y no coinciden con los fines e intereses que establece la LGTAIP, pues este nivel de gobierno municipal tiene prioridades relacionadas con la prestación de servicios públicos y sus atribuciones establecidas en el artículo 115 de la constitución política mexicana, pero no tanto con la transparencia.

Continuando, en materia de gobiernos locales, se identifican dos problemáticas más, una derivada de las aspiraciones políticas por parte de los servidores públicos

[21] Información consultada el 18 de julio de 2022: https://www.itei.org.mx/v4/padron_sanciones
[22] Para mayor información sobre las sanciones impuestas a diferentes sujetos obligados en 2017, se puede consultar la siguiente página: https://www.itei.org.mx/v4/prensa/historico/2017

titulares de los espacios y unidades de transparencia en los gobiernos locales, que en esta entidad federativa (Jalisco) es una constante que éstos busquen participar como candidatos a un cargo de elección popular o dejen el cargo derivado de su participación en campañas electorales que les permitan continuar dentro de la administración pública, aunque no forzosamente en la misma área, lo que incentiva la movilidad de personal en la materia, y que se descuiden las actividades vinculadas con la transparencia.

Otra de las razones que encontramos, es la resistencia por parte de los servidores públicos a la transparencia, lo que se denomina como uso patrimonial de la información por parte de éstos, a partir de la implementación de la LGTAIP, es decir, los servidores públicos se siente dueños de la información y no la quieren compartir. Los actores entrevistados refieren que se tiene ya un mejor comportamiento de los sujetos obligados, dado que el diseño institucional de los órganos garantes le proporciona a la organización mayores herramientas para el ejercicio de poder y control, sobre todo si nos concentramos en la cuarta fuente de poder, descrita por Crozier y Friedberg (1990), derivada del uso de las reglas propias de la organización, colocando al órgano garante como la instancia rectora y sancionadora dentro de las entidades federativas.

Por otra parte, otro elemento que afecta en la implementación de la LGTAIP es que no hay recursos, o una partida importante para atender los temas de transparencia y acceso a la información para los sujetos obligados, y esto no necesariamente significa que estos sujetos obligados no estén a favor de la política de transparencia, pero si es un elemento que afecta los resultados de ésta. Al respecto, uno de los entrevistados menciona:

… *"No hay un presupuesto, una partida presupuestal importante para atender los temas de transparencia y de acceso a la información pública. Digo lo hacen con un compromiso firme, pero con una serie de recursos limitados; con fallas en los derechos para mantener una página web, con fallas para poder tener una conectividad de internet fuerte para que no se les caiga la página, es decir hay una serie de problemas ahí, pero también es importante señalar que, si bien es cierto existen esos problemas, ningún titular del sujeto obligado se ha echado a la hamaca a dormir, y están haciendo también su mejor esfuerzo por gestionar recursos y por cumplir de mejor manera con la Ley de Transparencia".*

Sobre el comportamiento de los otros poderes (del gobierno estatal), señalan los entrevistados, que la problemática no se centra en las capacidades per se, sino en omisiones básicas, las cuales se debe a las tradiciones organizacionales (también sentir que la información es de ellos) y a la materia especifica en la que se desarrolla su actividad, no es que no generen información, es cómo la generan, procesan y almacenan, es cómo, cuándo y quién demanda esta información, y

sobre todo, quién supervisa esta actividad, para poder dar atención con las especificaciones que la norma demanda.

Derivado de esto, surge la necesidad de defender la imparcialidad y la autonomía del ITEI, sobre todo si se entiende que los resultados de éste, tienen que impactar en el comportamiento de actores gubernamentales, mismos que, derivados de sus posiciones de poder, trataran de incidir en sus estructuras organizacionales, de tal forma que les permita encontrar espacios de control sobre el comportamiento de los actores dentro de los órganos garantes, lo que a decir de los entrevistados, muchas veces pone en tela de juicio la imparcialidad, independencia y autonomía de los mismos.

Si la organización no es lo suficientemente robusta y cuenta con los elementos suficientes para su sano y correcto ejercicio, se puede ver en la posibilidad de ser cooptable; en ese sentido, la parte más endeble de los órganos garantes dicho por los entrevistados es la parte financiera, ésta condiciona todo el funcionamiento. Si no se cuenta con los recursos para acceder a la tecnología, para la contratación de personal y en general para el funcionamiento, los resultados propios de los órganos pueden ser debatibles, al grado de perder legitimidad y fuerza, y capacidad de ejercer poder.

Otro factor que influye en la implementación de la LGTAIP es respecto a que el personal del ITEI no tiene una certeza laboral, es decir, es probable que después de un contrato se puede dejar de formar parte del ITEI. Además, lo que se observó en la estructura organizacional de los años 2013 a 2017, es que pueden surgir nuevas áreas administrativas y el personal se puede estar moviendo dentro de los diferentes puestos, lo que lleva a que exista rotación del personal, eso puede ser bueno porque se amplían los conocimientos y competencias del personal, pero también puede provocar incertidumbre en el personal, afectando la implementación de la política de transparencia.

Entonces la necesidad de contar organizacionalmente el ITEI con todas las herramientas requeridas para el cumplimento de metas y objetivos, regular el comportamiento y, ejercer el poder, es fundamental, para evitar fallas dentro del sistema de transparencia, que pudieran influir directamente en el comportamiento de los sistemas de control, rendición de cuentas y anticorrupción.

c) Cambio

En lo que se refiere al cambio, encontramos que éste ha sido, según lo propuesto por Coronilla y Castillo (2000) más que un proceso planeado, ha sido un proceso de adaptación en el ITEI, derivado de los avances que ellos mencionaron tener respecto a la política de transparencia; su adaptación radicó principalmente en los

temas relacionados con la transparencia y el manejo de datos personales, así como las obligaciones que esto conlleva.

En cuanto a los gobiernos locales y entidades del ejecutivo estatal, la información proporcionada por los entrevistados indica que son procesos más bien accidentados, llenos de resistencias al cambio organizacional, con rotación constante de personal y necesidades de capacitación y especialización. Por lo que se refiere a los otros dos poderes, el judicial y legislativo, no contamos con mucha información sobre éstos, pues la experiencia descrita se concentra más en el poder ejecutivo a nivel subnacional (estatal y municipal); sin embargo, se reconoce que tanto el poder legislativo, como el poder judicial y entidades del poder ejecutivo estatal, presentan deficiencias en las obligaciones de transparencia, mostrando resistencia al cambio.

Lo anterior lleva a detectar una necesidad imperante de la capacitación y generación de personal especializado, esto por lo menos ayuda a resolver el acceso a personal calificado que atienda las necesidades especializadas, técnicas y complejas que impone la operación de la LGTAIP, y en parte, también permite dar solución al problema que presentan los municipios ante los cambios de personal por los cambios de gobierno y falta de continuidad del personal y la pérdida de memoria organizacional.

Para ello el ITEI en conjunto con la Universidad de Guadalajara han ofertado diplomados en la materia con los cuales certifican al personal en el área de conocimientos sobre transparencia y protección de datos personales. Al momento de la entrevista referían que han logrado capacitar y certificar alrededor de 80 servidores públicos, de los cuales poco más de la mitad eran servidores públicos de gobiernos locales, con ello, declaran los entrevistados, se ha generado una masa crítica de funcionarios en la materia de transparencia.

Además de los diplomados, cuentan con la oferta de una maestría en la materia en la que también participa la Universidad de Guadalajara, la presentan como punta de lanza dado que de sus 6 generaciones que llevaban al momento entre un 20 y 30 por ciento de sus alumnos son funcionarios del INAI, además de contar entre sus alumnos con funcionarios en materia de transparencia de otras entidades del país.

En tanto a la consecución de objetivos identificamos que en términos de capacitación se cuentan con datos alentadores al momento en que se realizan las entrevistas, sin embargo, no son suficientes para cubrir las necesidades tanto del instituto como del resto de sujetos obligados. Respecto al cumplimiento de las obligaciones en transparencia proactiva, el Estado de Jalisco se ubica en quinto lugar con una puntuación de 0.52 de 1 posible, en el año 2017 según la métrica realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ubicándose

en el segundo lugar a nivel nacional en ese año, este indicador nos da una idea de cómo las presiones que representa el cumplimiento de los establecido por la LGTAIP, no lograban ser del todo atendidas, si Jalisco, con los recursos financieros y técnicos con los que cuenta, a dos años de la implementación de la LGTAIP, no lograba tener una calificación aprobatoria en términos de transparencia, los estados con menores recursos tendrán en el futuro aún más presiones para lograr cumplir con estas obligaciones derivado de su acceso a recursos.

d) Complejidad

La tecnología es un aliado dentro de la implementación de la política de transparencia, pero a la vez es un problema, la eficiencia de las herramientas diseñadas desde el gobierno federal no siempre son del todo eficaces. Los entrevistados refieren que la Plataforma Nacional de Transparencia que entró en funciones en 2016, como mecanismo de concentración y homogenización de información, no ha logrado esa homogenización ya que la forma en que se genera la información por cada sujeto obligado tiene sus particularidades, y el uso que los servidores públicos hacen de las herramientas tecnológicas no siempre va acompañado del dominio de las mismas, así como de contar con las condiciones idóneas de acceso a éstas, es decir, conexiones a internet adecuadas, equipos de cómputo con las características mínimas necesarias para esta tarea, y el personal capacitado para su manejo y control.

Por estas razones la diversidad tanto a nivel municipal, pero también con otros sujetos obligados de los tres poderes del Estado de Jalisco y, aquí, también la federación, muestran a la tecnología como herramienta para facilitar el acceso y procesamiento de información, pero también demanda una modificación en las estructuras organizacionales, sobre todo, en temas de requerir personal especializado tanto en la utilización de tecnologías de la información y comunicación, como en materia jurídica y conocimientos en el tema de promoción de la cultura de la transparencia, protección de datos personales; y la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización de archivos.

Los entrevistados relatan que, con la entrada en vigor de la LGTAIP, se incrementaron considerablemente las funciones del ITEI (Instituto de Transparencia del Estado de Jalisco), sobre todo si entendemos que partir de este momento no solo son garantes del acceso a la información, sino también de la defensa de datos personales, sujeto obligado, y responsable de verificar y evaluar el cumplimiento de los sujetos obligados: primero, de atender las solicitudes de información por parte de la sociedad en general; segundo, la vigilancia y el cumplimiento de las obligaciones de información proactiva y datos abiertos; y tercero, el uso y cumplimento adecuado de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por lo que se refiere a la complejidad; según lo expuesto por Hage (1983), las funciones y obligaciones de transparencia que le corresponde al ITEI, como las que les corresponde a los sujetos obligados es compleja, dados los requerimientos de especialización del personal como de la infraestructura tecnológica que se requiere para cumplir con las obligaciones y atribuciones que imponen la LGTAIP a los sujetos obligados y a los órganos garantes como el ITEI se entiende compleja.

En ese mismo sentido, si bien, la diferenciación jerárquica al interior del Instituto es mínima, al igual que la dispersión espacial, su estructura organizacional no es compleja; sin embargo, las relaciones del instituto con los sujetos obligados si origina complejidad, para el alcance de sus objetivos. Aquí la dispersión de centros de poder, desde la perspectiva espacial, son mayores, las capacidades de incidencia del instituto para la correcta aplicación de la LGTAIP se ven mermadas derivadas de no ser responsables jerárquicos directos de los sujetos obligados, pero si garantes del cumplimiento. Además de ser también un sujeto obligado, esta condición hibrida de los órganos garantes y las condiciones de enfrentar a centros del poder fuera de su propio diseño organizacional son la base de la complejidad organizacional a la que se enfrentan.

3. Reflexiones sobre los retos organizacionales en la implementación de la política de transparencia.

Con base en las experiencias descritas en el apartado anterior, se puede establecer las siguientes reflexiones en cuanto a la implementación de la LGTAIP. En primer lugar, se encuentra que la operación de la LGTAIP en los gobiernos subnacionales, obedece a una lógica vertical, es decir, es estableció como objetivo garantizar un derecho, pero se ignoró las implicaciones que tendría la implementación de dicha Ley en sujetos obligados tan desiguales, heterogéneos y con capacidades institucionales y recursos muy diversos.

Por otro lado, se pudo identificar claramente que diversas variables organizacionales tales como: estructura, cambio, relaciones de poder y conflicto, y complejidad; permiten comprender los alcances y resultados que han tenido la implementación durante los primeros dos años de LGTAIP en la experiencia analizada en este estudio.

En la variable estructura, el ITEI presentó pocos cambios como consecuencia de la implementación de la LGTAIP, en parte porque ésta entidad federativa su ley local ya contemplaba varios sujetos obligados que la ley general estableció; no obstante, se reconoce que la carga de funciones y actividades se duplicaron con la LGTAIP, para ese órgano garante, lo que al no contar con un incremento en recursos humanos ni en recursos económicos limita las posibilidades de cumplir de manera efectiva en la implementación de esta ley, afectando el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

Por lo tanto, las diferencias de acceso a recursos y capacidades institucionales, determinan parte del éxito en la implementación de la política pública, como en este caso es la de transparencia, dado que, una parte importante para la modificación y adaptación organizacional, es la capacidad de acceder a los recursos mínimos necesarios, la diversidad y heterogeneidad entre actores gubernamentales (sujetos obligados), independientemente del poder al que pertenezcan, pero con mayor incidencia en los gobiernos locales, quienes presenta mayores limitaciones o acceso a recursos que permitan la adecuación organizacional exitosa para la implementación, en este caso de la política de transparencia.

A partir de esta experiencia indican que se requieren más recursos materiales, humanos, tecnológicos y financieros, para atender las nuevas obligaciones que trae la LGTAIP, pues consideran que sus funciones se han duplicado o triplicado. Esto también puede verse como una falla en el diseño de la política, al no contemplar recursos específicos para que tanto órganos garantes como sujetos obligados pudieran cumplir con las obligaciones que le impone dicha ley.

La capacidad de ejercer poder también es notoria en el órgano garante, toda vez que por ley el mandato otorga ciertas prerrogativas en su diseño institucional que lo promueven como son la capacidad de imponer sanciones y de evaluar el accionar de los sujetos obligados.

Por otra parte, el diseño organizacional e institucional del ITEI presuponen independencia y autonomía, sin embargo, ante la inexistencia de un servicio civil de carrera que les proporcione seguridad jurídica en términos laborales; y el aseguramiento de los recursos mínimos necesario para su funcionamiento, ya que éstos dependen de la capacidad de negociación que se pueda tener con el poder legislativo y el ejecutivo, pudiendo influir en su libertad y autonomía financiera, aunque en el diseño formal de la institución se contemple dicha independencia.

Por lo antes expuesto, se puede identificar que el cambio que trae consigo la LGTAIP no es planeado ni controlado, más bien es accidentado, y en el mejor de los casos se va adaptando y adecuando. También se observa una amplia complejidad en términos de especialización y elementos técnicos en su implementación; además de que se observa una gran participación de actores tanto en un mismo nivel de gobierno como entre más de un nivel (por ejemplo, el órgano garante), que también originan problemáticas en la implementación de la política de transparencia.

Esto también impacta en la complejidad que representan las funciones para el órgano garante, pues el universo de sujetos obligados es muy numeroso, diverso, heterogéneo y disperso en todo el territorio de la entidad federativa. Sumado a que el ITEI por ley tiene la obligatoriedad de capacitar y difundir la política de

acceso a la información y protección de datos personales no solo a los sujetos obligados, sino también a la sociedad en general. Asimismo, la complejidad se encuentra en la temática que regula la LGTAIP, por lo que requieren recursos humanos con conocimientos técnicos y sofisticados; además de recursos materiales y tecnológicos necesarios para cumplir con el establecido en dicha ley.

De esta surgen las asimetrías ligadas al cumplimiento de sus funciones, principalmente en tanto a recursos materiales, tecnológicos, capital humano especializado y recursos financieros, concentrándose esta demanda en los órganos garantes toda vez que el requerimiento de estos recursos es mayor, derivado de la mayor carga de responsabilidades y obligaciones en torno a la política de transparencia.

Por último, se identifica que la capacitación es una categoría transversal, que recorre las cuatro variables analizadas y podría ayudar en la implementación de la política de transparencia en el ámbito subnacional:

1. Estructura. La rigidez estructural puede ser un problema organizacional, ya que supone la inmovilidad de sus componentes, evitando ajustarse a los cambios abruptos de los entornos exógenos y endógenos en la organización. La capacitación en este caso puede ser motor de movilidad y ajuste de adaptación estructural, no solo en la estructura organizacional, sino también, en los actores que la componen.
2. Relaciones de poder y conflicto. La capacitación es una herramienta que permite nivelar las relaciones de poder y regular el conflicto, el intercambio de saberes, la creación de inteligencia institucional, parten de los programas de capacitación, otorgando a los actores los conocimientos y técnicas requeridas por la organización para alcanzar sus fines, bajo este principio, también funge como difusor de saberes, evitando la concentración, permitiendo a la organización ampliar canales de comunicación y, por lo tanto, regular posibles conflictos derivados de este incremento de capacidades.
3. Cambio. La capacitación promueve el cambio y la innovación, abriendo los procesos creativos y las oportunidades de ajuste, modificación, de flexibilidad en tanto a procesos y estructuras. Así, también, crea inteligencia y modifica estructuras.
4. Complejidad. Esta se relaciona directamente con la ambición de los objetivos de la organización, pero también, respecto con las actividades que deben efectuarse en para su funcionamiento cotidiano, desde la utilización de mecanismos e instrumentos tecnológicos sofisticados hasta los aspectos que implican sus atribuciones, en este caso, materia de transparencia, dicho de otra forma, lo complicado para cumplir con sus funciones y objetivos, así, las organizaciones de naturaleza pública tienen

altos niveles de complejidad para definir y decidir objetivos, lo que demanda un incremento de recursos y capacidades para procesar información. En ese sentido la capacitación es base para el desarrollo de técnicas y capacidades orientadas al cumplimiento de los objetivos organizacionales.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). Problemas Públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México.

_____(1993b). Implementación, Miguel Ángel Porrúa, México.

Arellano G., David et al (1990). Propuesta Metodológica para el análisis y diseño de la política pública, mimeo.

Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000). Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México.

Bardach, Eugene (1977). The implementation games, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.

Barenstein, Jorge (1982). Análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Cabrero, Enrique (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. Gestión y Política Pública, IX (2),180-229.

Child, John (1989). Organización: Guía para problemas y práctica, Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México.

Coronilla y Del Castillo (2000). El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias, en Arellano, Cabrero y Del Castillo, Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa, México.

Crozier, Michel (1974). El Fenómeno Burocrático 2, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990). El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva, Alianza editorial mexicana, México.

Cyert, Richard M. y James G. March (1965). Teoría de las decisiones económicas en la empresa, Herrero Hermanos Sucesores, México.

Del Castillo, Arturo (1996). El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad, Documento de Trabajo No. 47, Centro de Investigación y Docencia Económicas – División de Administración Pública, México.

Derthick, M. (1972). New Towns In-Town, citado por Aguilar Villanueva, Implementación, Miguel Ángel de Porrúa, México, pp. 37-38.

Hage, Jerald (1965). An Axiomatic theory of organizations, citado por Richard Hall, Organizaciones: estructura y proceso, Editorial Dossat, S.A., Madrid, España, p. 78.

Hall, Richard (1983). Organizaciones: estructura y proceso, Editorial Dossat, S.A., Madrid, España.

Hogwood, Brian W. y B. Guy Peters (1985). The pathology of public policy, Clarendon Press, Oxford.

Kast, Freemont y James E. Rosenzweig (1988). Administración en las Organizaciones, Enfoque de sistemas y de contingencias, McGraw-Hill/Interamericana de México, México.

Lawrence, Paul R. y Jay W. Lorsch (1967). Organization and Environment, citado por Richard Hall, Organizaciones: estructura y proceso, Editorial Dossat, S. A., Madrid, España.

Litterer, Joseph A. (1966). Conflictos en la organización: reexamen, en William P. Sexton, Teorías de la Organización, 1997, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México.

March, James G. y Herbert A. Simon (1969). Teoría de la Organización, Ediciones Ariel, Barcelona, España.

McNabb, David E. y F. Thomas Sepic (1995). Culture, Climate and Total Quality Management: measuring readiness for change, en Public Productivity & Management Review, Vol. 18, No. 4, Summer.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). Las Políticas Públicas, Editorial Ariel, Barcelona, España.

Mintzberg, Henry (1979). The Structuring of Organizations, Editorial Prentice-Hall, Inc., USA.

Morgan, Gareth (1996). Imágenes de la Organización, Alfaomega Grupo Editor, S.A. de C.V., México.

North, Douglas (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México.

Pfeffer, Jeffrey (1992). Organizaciones y teoría de las organizaciones, Fondo de Cultura Económica, México.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998). Implementación, Fondo de Cultura Económica, México.

Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz, (1978). Implementation: a Theoretical Perspective en W. D. Burham y M. W. Weinberg, American Politics and Public Policy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.

Simon, Herbert A. (1972). El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la Organización administrativa, Aguilar, Madrid, España.

Scott, W. G. (1961). Organization Theory: An Overview and an Appraisal. The Journal ofthe Academy of Management, 4(1), 7-26.

Selznick, Philip (1966). TVA and the Grass roots: a study in the sociology of formal organization, New York, Harper & Row.

Van Meter, Donald y Carl E. Van Horn (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, Administration & Society, vol. 6, núm. 4.

Leyes y normas.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, 2014.

Sitios Web.

- www.itei.org.mx
- www.inegi.org.mx
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBEntFed2020.pdf
- https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/default.aspx?tema=me&e=14

Crisis y Gestión de Crisis. Contribuciones desde la Teoría de la Organización y el Análisis Institucional.

Recibido: 28 abril 2022- Aceptado: 12 mayo 2022

Jorge E. Culebro Moreno[1]
Pablo Armando Cruz Hernández[2]
José Benjamín Méndez Bahena[3]

RESUMEN

Crisis y gestión de crisis han sido analizadas desde diferentes perspectivas y disciplinas, y el campo de la administración pública no ha sido la excepción. Una gran parte de la atención se ha dirigido a estudiar las formas de reducir los impactos desde estos enfoques por parte de las organizaciones responsables. El propósito de este artículo consiste en señalar algunas de las contribuciones que desde la teoría de la organización y el análisis institucional surgen para el estudio de las crisis y la gestión de crisis. Para llevarlo a cabo se realizará una revisión de literatura relevante sobre crisis, gestión de crisis y su relación con algunas variables y categorías de estos enfoques. Lo anterior se ilustra con una selección de ejemplos y casos sobre el papel de la coordinación y el liderazgo en gobiernos subnacionales de México. El artículo concluye con la utilidad de estos enfoques y la necesidad del estudio de estos fenómenos desde la teoría de la organización y el análisis institucional, así como la sugerencia de posibles líneas de investigación.

***Palabras clave**: Crisis, gestión de crisis, Covid-19, coordinación, liderazgo.*

ABSTRACT

Crisis and crisis management have been analyzed from different perspectives and disciplines, and the field of public administration has not been the exception. A great deal of attention has been directed to studying ways to reduce the impacts from all of these approaches by responsible organizations. The purpose of this article is to point out some of the contributions from organization theory and institutional

[1] Profesor Investigador. Departamento de Estudios Institucionales. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa. Nacionalidad Mexicana. https://orcid.org/0000-0002-1200-4469 e-mail: jcmoreno@cua.uam.mx
[2] Institución de adscripción Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa. Nacionalidad Mexicana. https://orcid.org/0000-0002-8455-0418 e-mail: stolzcross@hotmail.com
[3] Profesor investigador, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Nacionalidad mexicana. https://orcid.org/0000-0001-7046-4992 e-mail: bmendez@ipn.mx

analysis to the study of crises and crisis management. To accomplish this, a literature review on relevant crisis, crisis management and its relationship with some variables and categories of these approaches will be carried out. The foregoing is illustrated with a selection of examples and cases on the role of coordination and leadership in subnational governments. The article concludes with the usefulness of these approaches and the need to study these phenomena from the theory of organization and institutional analysis and the suggestion of possible lines of research.

Key words: *Crisis, crisis management, Covid-19, coordination, leadership.*

El interés de los estudios sobre crisis y gestión de crisis ha crecido en importancia, no sólo entre los académicos, evidenciado en el número de publicaciones, sino también entre los tomadores de decisiones en el mundo de la política debido a la magnitud e impacto de los desastres y fenómenos que ocasionan estas crisis. Muchos de estos fenómenos han afectado la capacidad institucional del gobierno y los mecanismos de gobernanza. Además, el estudio de las crisis y sus consecuencias han sido abordados desde diversas disciplinas y enfoques. En el derecho internacional, por ejemplo, resalta el papel del marco normativo internacional en los desastres y procesos de construcción (Breau y Samuel, 2016). En el ámbito de la sociología, el estudio de las crisis y desastres ha examinado algunos términos como resiliencia y la importancia del capital social (Powley, 2009). En la Ciencia Política, existe una abundante literatura sobre gestión de crisis y desastres, liderazgo, diseño institucional y organizaciones (Wolbers, Kuipers & Boin, 2021; Boin & Overdijk, 2020) y en diversos aspectos de la teoría instrumental e institucional (Christensen & Laegreid, 2020; Christensen & Ma, 2021; Christensen & Laegreid, 2020). En México incluso los estudios sobre crisis y desastres se pueden ubicar desde hace varias décadas con el sismo de 1985, y las explosiones de del 22 de abril en la ciudad de Guadalajara; en estas últimas los análisis apuntaban al poco espacio para la prevención ante fenómenos repentinos que producen estas crisis, así como el papel y la intervención de los diferentes niveles de gobierno y organizaciones encargadas de la protección civil emergencias, lo que fue un aspecto clave sobre responsabilidad y rendición de cuentas (Macías y Aragón, 1994; Maskrey, 1993, Macías y Manuel 1993; Levi, 2007).

Asociado al fenómeno de la gestión de crisis, se encuentran también los estudios sobre la regulación de los servicios de emergencia (Alemano, 2011), es decir todas aquellas acciones tomadas para mitigar el impacto de los desastres y en las que la

asesoría científica puede inclusive limitar el abanico de opciones de las autoridades. Esta regulación de los servicios de emergencia llega también a afectar a las empresas. De esta forma, otra perspectiva para el estudio de los desastres han sido los enfoques gerenciales que han contribuido de manera importante a resolver los problemas ocasionados por las crisis, como lo muestran algunos ejemplos en el manejo de las crisis en las organizaciones y empresas, o bien en el diseño de mecanismos de adaptación al contexto. Por otro lado, también podemos encontrar contribuciones relevantes desde el análisis institucional, en los términos de isomorfismo institucional o en los espacios de legitimidad de las organizaciones. (Radtke y Fleischer, 2019).

Así, el texto se pregunta acerca de las aportaciones que se han hecho desde la teoría de la organización y el análisis institucional para comprender el funcionamiento y decisiones que se realizan principalmente en las organizaciones del sector público en un contexto de crisis. Ligado a esta pregunta se trata de ubicar las principales líneas de investigación para estudiar algunos fenómenos que han desatado crisis como la migración, ataques terroristas, e incluso aquellas que tuvieron su origen en la evolución y desarrollo de COVID-19.

El artículo toma como punto de partida dos supuestos fundamentales, el primero de ellos es que si bien todo tipo de organizaciones son susceptibles de enfrentar los riesgos y amenazas de las crisis y desastres, y por ello la gestión de crisis puede operar en organismos públicos, privados y sociales. No obstante, es precisamente el sector público el que, en una primera instancia tiene una mayor responsabilidad para enfrentar crisis ya sea desde el ámbito de la regulación (Alemano 2011), o bien desde el papel de la autoridad en áreas como la salud, la seguridad o la migración y que al mismo tiempo se asocian con la capacidad de gobernanza y arreglos estructurales (Christensen y Laegreid, 2009). Esto representa un gran reto para las autoridades y pone a prueba las capacidades del gobierno (Lillestool and Rykkja, 2016). El otro supuesto se encuentra en que el estudio de las crisis y la forma de responder a ellas difícilmente puede observarse desde una sola disciplina o ciencia, sino que requiere del diálogo y las contribuciones desde distintos campos de estudio, ya sea por el tipo de problemas tan complejos o bien, por las implicaciones de estos en las políticas públicas (Head, 2008, 2015).

De ahí que, si bien existen importantes avances, estas generalmente se han presentado por separado, ocasionando así fragmentación y atomización del conocimiento. Incluso durante mucho tiempo la administración pública como área de estudios había sido renuente a estudiar las implicaciones de las crisis en el gobierno (Rosenthal, 2003). El propósito del artículo es doble, por un lado, integrar

las contribuciones que desde la TO y el análisis institucional se han hecho para la gestión de crisis, y por el otro, presentar de manera empírica la forma en la cual estas contribuciones sirven para el estudio de algunas crisis como la derivada de la pandemia. En primer lugar, se aborda el tema de crisis y gestión de crisis. Posteriormente, se hace una revisión de los aportes de la literatura. En tercer lugar, se exponen algunos casos mexicanos los cuales tienen el propósito de ilustrar dichas contribuciones, en particular sobre coordinación y liderazgo, durante la gestión de una crisis. Finalmente, se presentan las conclusiones orientadas a señalar la utilidad de la teoría de la organización y el análisis institucional, y no precisamente a evaluar el manejo de la crisis.

I. Crisis y Gestión de Crisis.

El estudio de las crisis y la gestión de crisis no ha sido un tema relativamente nuevo, algunos antecedentes los podemos encontrar en lo que se conoce como la regulación de riesgos de emergencia (Alemano, 2011). Este enfoque pone de relieve la necesidad de los gobiernos por reducir los impactos de las crisis y desastres; se caracteriza además por tres elementos principales, primero, por la existencia de un evento impredecible, repentino y significativo; segundo, un alto nivel de incertidumbre con un narrativa propia que refleja los intereses y actitudes públicas, y tercero, posee una naturaleza transnacional y condicionada por un riesgo de urgencia que incluso llega a cuestionar los esquemas regulatorios previos (Alemano, 20111 : xxiii). Así, el término de crisis se refiere a un evento dañino, indeseable e inesperado, que le ocurre a una persona, un grupo, una organización, una cultura, una sociedad o inclusive al mundo, donde las formas normales de operar ya no funcionan. Tiene como componentes clave la amenaza, incertidumbre y urgencia, y son difíciles de detectar pues no necesariamente implican víctimas, daños o dinámicas de forma lineal (Boin, Hart and Stem, 2005).

De ahí que una crisis también puede entenderse como una situación, una percepción compartida, o un constructo socio-lingüístico sobre una amenaza seria hacia las estructuras básicas o a las normas y valores fundamentales de un sistema que demanda acciones urgentes de las autoridades para evitar su materialización, ya que generalmente se altera la paz y el orden de las sociedades (Backman y Rhinard, 2018, Christensen, Danielsen, Laegrid and Rikjja, 2016; Matthews, 2012).

Usualmente las crisis ponen a prueba a los diferentes niveles de una organización, lo cual implica colaboración y desarrollo de espacios de legitimidad (Christensen, Laegreid y Rykkja, 2019), sobre todo porque este tipo de eventos cada vez más atraviesan fronteras sean en forma de límites geográficos, administrativos, de

infraestructura y/o culturales (Christensen et al, 2016). A esto también se le conoce como crisis transfronteriza la cual no sólo trasciende las fronteras geográficas, políticas y culturales, sino también entre las mismas organizaciones y sectores privado público y social. Este tipo de crisis se caracteriza también por manifestaciones múltiples, rápida incubación y desarrollo, difícil de encontrar sus causas, y con gran diversidad de actores generando dificultades en las responsabilidades y soluciones. De ahí que tanto la coordinación como el papel de las autoridades sea fundamental (Boin, 2019).

Ante un evento disruptivo, el gobierno, además de enfrentar la incertidumbre debe lidiar con asuntos administrativos, al igual que con otras organizaciones y actores en diversos niveles. Debe también enfrentarse al escrutinio social y de los medios de comunicación, a elevadas demandas y expectativas ciudadanas, y a una reducción de capacidades provocada por la descentralización, de ahí que requieran adaptar sus procesos, estructuras, herramientas y equipos (Baubion, 2012). Generalmente las crisis pasan inadvertidas y su principal causa, se encuentra en la poca habilidad para enfrentar los cambios en el contexto (Boin, Hart y Kuipers, 2018), de ahí que, a los diseñadores de políticas públicas, les resulta difícil el establecer estructuras administrativas adecuadas que faciliten respuestas coordinadas donde se intente combinar la estabilidad y preparación organizacional, con flexibilidad y eficacia (Christensen et al, 2016).

La gestión de crisis consiste en la suma de las actividades dirigidas a minimizar el impacto, medido en términos de daño a la población, la infraestructura y las instituciones públicas. En consecuencia, su manejo eficaz logra salvar vidas, proteger la infraestructura, así como fortalecer la confianza en las instituciones públicas (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). Por ejemplo, una de las funciones más importantes de los gobiernos consiste en generar significado al explicar el sentido de la crisis al reaccionar ante el público y los medios (Christensen y Laegreid, 2020).

Cuando se presenta una crisis, los ciudadanos dirigen su atención hacia sus autoridades y líderes, sean políticos, sociales, administrativos, con el objetico de minimizar, la amenaza y el daño potencial de tal eventualidad. En el sector público, los servidores, o administradores electos, deben fungir como guía para salir de la crisis, explicar qué sucedió y convencer a la ciudadanía de que una situación como tal volverá a suceder (Boin, et al, 2005). En consecuencia, durante la gestión de crisis siempre será uno de los roles fundamentales del gobierno, pues sus acciones son cruciales para fortalecer la resistencia de la población y de las redes de infraestructura críticas (Baubion, 2012).

De esta forma, las crisis se convierten también en retos político administrativos. Los gobiernos deben prepararse para cualquier eventualidad y la capacidad de respuesta se vuelve una variable fundamental, tanto para el diseño de políticas como para las decisiones y sus capacidades de coordinación regulación de actividades de emergencia. No obstante que dadas las características de las crisis y la multiplicidad de actores, los medios y la definición de situaciones y responsabilidad es compleja lo que dificulta los instrumentos de aprendizaje (Lilestool et al, 2016). De tal suerte, las crisis involucran no sólo capacidades gubernamentales, institucionales y de políticas públicas, sino, en mayor medida, actividades altamente políticas y controversiales, en cuanto a conflictos, poder y legitimidad (Boin, et al, 2005).

En el área de gobierno, los líderes encargados del manejo de crisis son aquellos quienes ostentan puestos políticos/administrativos y se encargan de diseñar las políticas necesarias para afrontar los posibles elementos que pongan en riesgo el bienestar social durante y después de una crisis (Boin, et al, 2005). Entre otras funciones, se encargan de generar confianza por medio de relaciones y contextos establecidos sobre una normativa compartida (Christensen, et al, 20019).

II. Teoría de la Organización, Análisis Institucional y Gestión de Crisis.

Diferentes arreglos son empleados para generar una solución ante la problemática que se presenta al ocurrir algún tipo de crisis. En términos organizacionales e institucionales, la especialización en las organizaciones usualmente se vuelve un aspecto necesario, pues asegura la disponibilidad de habilidades, entrenamiento y conocimiento, pero también se desencadena la necesidad de contar con un liderazgo claro, una dirección principal, una adecuada y clara designación de responsabilidades, así como una cadena de mando jerárquica (Christensen et al, 2016). La idea que subyace en esto es que la gestión de crisis ocurre precisamente en contextos político-administrativos que atraviesan los límites organizacionales.

Así, mientras se desarrollan estrategias para reducir el impacto de la crisis se generan en las organizaciones, diversos aspectos organizacionales, como el grado y tipo de fragmentación, de centralización o descentralización, de coordinación y especialización, dan forma a la tarea de gestión de crisis (Christensen, Laegreid y Rykkja, 2019). Los temas de coordinación y cooperación, se consideran centrales, pues el segundo, aunque sea un concepto con diferentes significados, es identificado como la principal problemática, pero también la más importante solución en el manejo de la crisis (Christensen et al, 2016). Aunado a lo anterior, dado que las organizaciones se encuentran incorporadas a contextos

institucionales, los cuales proveen a las agencias de expectativas tales como contar con legitimidad o implementar acciones por medio de la lógica de lo apropiado, los contextos institucionales también dan forma al manejo de la crisis (Christensen et al 2016).

Aun cuando los procesos organizacionales no son necesariamente lineales, generalmente se reconocen tres etapas en la gestión de crisis (1) la preparación, (2) la respuesta y, (3) recuperación, En cada una de ellas participan diversos actores y dinámicas organizacionales propias. Así en la primera etapa se favorece la planeación de posibles contingencias, en la segunda se toman las decisiones urgentes, se movilizan recursos y se desarrollan estrategias de comunicación; en la última etapa son dos los elementos principales, la rendición de cuentas y el aprendizaje (Drennan et al 2017). Sobre esto último, a pesar de su gran importancia, los estudios sobre gestión de crisis y aprendizaje todavía son muy pocos en especial para las primeras etapas (Wang, 2008). Incluso se ha sugerido que las organizaciones desarrollen estrategias tales como escuchar a las disidencias, aprovechar las oportunidades y experimentar nuevas alternativas (Nystrom and Starbuck, 1984). La rendición de cuentas en las etapas post-crisis sirve para garantizar la responsabilidad de los funcionarios, y la posibilidad de sanciones; mientras que en el aprendizaje se pretende asegurar que las políticas y programas sean capaces de adaptarse (Drennan et al, 2017)

Uno de las contribuciones más significativas para enfrentar el ambiente dinámico y complejo que producen las crisis se puede ubicar en el tipo de estructuras o configuraciones organizacionales, en ellas existen dos elementos clave la división del trabajo y la coordinación de actividades; así, son dos los tipos de configuraciones que sobresalen la burocrática para ambientes complejos, con mecanismos de coordinación basado en las reglas, y la innovadora con estructuras más flexibles para ambientes dinámicos (Mintzberg, 1991). La clave entonces para entender la respuesta de las organizaciones frente contextos críticos son (1) la especialización y (2) la coordinación de las actividades.

De esta forma y en línea con la perspectiva instrumental/estructural (Christensen et al 2020) hace énfasis en los mecanismos de especialización vertical y horizontal en las que las formas de coordinación se acercan más a las burocracias weberianas predominando la jerarquía, especialización formal y el seguimiento de las reglas (Christensen et al 2012). Por ello, en las primeras etapas de la gestión de crisis prevalecen los factores estructurales, mientras que en las últimas sobresalen los procesos de aprendizaje y adaptación organizacional. Por otro lado, una perspectiva cultural (Christensen, Laegreid and Rovik 2020) hace hincapié en

algunas variables como la confianza en las instituciones y da pie a los aportes del análisis institucional para la gestión de crisis.

La literatura sobre gestión de crisis logra identificar dos elementos clave provenientes de los estudios institucionales y organizacionales, y relacionados entre sí: liderazgo y coordinación. En tal sentido, cuando una situación de crisis emerge se desencadena la necesidad de contar con un liderazgo claro, una dirección principal, una adecuada y clara designación de responsabilidades, así como una cadena de mando jerárquica (Christensen et al, 2016), pues los líderes generan confianza en los miembros organizacionales por medio de relaciones y contextos establecidos sobre una normativa compartida, pero también les conceden y otorgan cierto grado de libertad y mayor capacidad de participación (Christensen, et al, 2020).

En un contexto de crisis, la coordinación, está orientada a buscar la cooperación vertical y horizontal entre actores y organizaciones, así como el propósito de desarrollar un comportamiento coordinado capaz de implementar efectivamente las políticas o decisiones diseñadas para enfrentar un evento de naturaleza crítica, esto a pesar de la presencia de comportamientos y prácticas rutinarias en las organizaciones (cfr. Boin, Hart y Kuipers, 2018). Dicho comportamiento orquestado descansa entre los extremos de persuasión y comando y control, en tanto el primero es insuficiente para hacer que las partes involucradas logren un estado óptimo de cooperación, mientras el segundo tiende a ser contraproducente (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

Así, la importancia de la coordinación, como proceso o resultado, para el sector público ha sido señalado no sólo por la teoría organizacional (Mintzberg, 1993), sino también por el análisis de las políticas públicas y el desempeño del sector público (Bouckhaert, Peters and Verhoest 2016). Para Lie (2011), por ejemplo, se deben considerar dos tipos de coordinación, la primera reside en las jerarquías, autoridades formales e instrumentos de coordinación, mientras la segunda requiere de compartir información y es un tanto más flexible y horizontal.

El punto de partida es, por un lado, la especialización de actividades, indispensable para realizar las actividades y mejorar la eficiencia de los procesos, y por el otro el hecho de que los instrumentos de coordinación pueden afectar la capacidad institucional del Estado sobre todo por la incertidumbre y la ambigüedad propio de las crisis, en especial por el carácter transnacional de las crisis. Esto afecta también a la capacidad de gobernanza y legitimidad del gobierno (Christensen, et al 2020). Sobre este punto se reconocen dos corrientes teóricas

sobre procesos de coordinación, las cuales no son excluyentes entre sí, sino pueden ser mezcladas para cada caso particular: la estructural-instrumental y la cultural (Christensen et al., 2020) La estructural-instrumental, se presenta tanto como proceso vertical, donde mientras más alto es el nivel de liderazgo existe mayor autoridad para coordinar de manera horizontal, concentrado en mayor medida en el trabajo conjunto entre diferentes actores de un mismo nivel, esto es, conllevan aspectos de jerarquía y redes. Desde la corriente cultural, se refiere a prácticas que promueven el trabajo conjunto para la solución de problemas, misma que puede ser valorada de manera positiva en tanto ayuda a fomentar la coordinación en el sector público no sólo durante situaciones normales, sino también en escenarios de crisis (Christensen et al, 2016). De esta forma la coordinación en el sector público se entiende como una alineación intencional de tareas y esfuerzos de los diversos actores para alcanzar una meta definida (Bouckaert y Verhoest, 2015); con el propósito de lograr una mayor coherencia en las políticas y programas (Laegreid y Rikjja, 2015)

Los estudios institucionales también han hecho contribuciones al campo de la gestión de crisis, aunque en menor medida que la teoría de la organización. Por un lado, la idea principal es la existencia de normas, valores y esquemas cognitivos que llevan a una organización, no sólo en convertirse en una institución (Selznick, 1984), sino también a tomar decisiones en función de la legitimidad con el ambiente institucional (Meyer y Rowan, 1977). El liderazgo institucional se entiende como la aplicación de estrategias y práctica que guían a una organización influenciados principalmente por el contexto cultural-institucional (Boin y Christensen, 2008). Desde esta perspectiva, el manejo de la crisis puede ser evaluado a través del liderazgo en la implementación de diez tareas ejecutivas que son: temprano reconocimiento; crear sentido; tomar decisiones críticas, o estratégicas; orquestar la coordinación horizontal y vertical; acoplamiento y desacoplamiento; generar significado; comunicación; rendición de cuentas; aprendizaje; y mejorar la resiliencia (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

Las crisis tienen la característica de representar momentos clave y definitivos para los líderes institucionales, pues no sólo en un periodo de tiempo relativamente corto se encargan de generar una línea de acción, la cual lidie con la fuente de pérdida de legitimidad y las consecuencias de las crisis, también pueden ser forzados a iniciar cambios estratégicos de valores, tareas tecnológicas o estructuras, con el objeto de reparar la legitimidad (Boin, 1998).

En consecuencia, los eventos críticos representan una fuente de poder ejecutivo para quienes las definen, pues ellos indican las estrategias adecuadas para

resolverlas, como resultado, a su vez, las crisis pueden ser conscientemente construidas con el objetivo de generar beneficios políticos (Matthews, 2012). Por esta razón, diversos actores típicamente, y a través de presiones, además de aprovechar las crisis para fomentar cambios imposibles de implementar en tiempos de normalidad, por parte de actores políticos, dificultan el trabajo del manejo de la crisis y convierten la tarea en un aspecto altamente político (Boin, Hart y Kuipers, 2018). Esto puede convertirse en un juego de señalar responsables del evento crítico, de declarar ganadores y perdedores, o héroes y culpables, situación que afecta el manejo de la crisis pues se crean juicios apresurados y visiones impresionistas sobre el liderazgo, pero también porque no se le brinda una evaluación informada a la ciudadanía sobre la capacidad social para lidiar con un evento crítico (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

Una de las acciones más importantes de estas formas de liderazgo es lograr generar coordinación y cooperación, sobre todo cuando una crisis atraviesa distintas fronteras. Así, la coordinación involucra acciones conjuntas de forma vertical y horizontal entre múltiples actores y organizaciones que quizás nunca han trabajado conjuntamente, niveles de gobierno y políticas, lo cual se ha vuelto una respuesta adecuada ante los sistemas político administrativos fragmentados. La cooperación, por su parte, aunque sea identificada como la principal problemática para la gestión de la crisis, también representa su principal solución (Christensen et al, 2016; Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). De igual modo, la coordinación se considera relevante pues durante un evento crítico ésta tiene implicaciones para la gobernanza (Christensen, 2016), en tanto se vuelve una herramienta útil para analizar las políticas creadas para lidiar con la crisis y las consecuencias de las mismas sobre la legitimidad y el liderazgo.

Como se observa, ambos aspectos organizacionales e institucionales, muestran su relevancia no sólo para entender el fenómeno crítico, sino también durante su manejo. Esto puede ser identificado de modo claro en algunas tareas del manejo de crisis presentadas por Boin, Kuipers y Overdijk (2013). En la toma de decisiones críticas, o estratégicas, quienes están a cargo de la gestión de crisis se ocupan por tomar decisiones estratégicas y tratar de evadir las la operacionales. Las autoridades se encargan de orquestar el proceso, no de buscar soluciones técnicas, aunque exista una clara tentación para involucrarse en el nivel operacional, pues los asuntos estratégicos tienden a ser pocos y los operacionales muchos. En la tarea de organizar la coordinación horizontal y vertical, este tipo de comportamiento descansa entre los extremos de persuasión y comando y control, donde el comando y control es jerárquico y no siempre es suficiente; por eso la persuasión, como tipo

de convencimiento a los actores de que la forma de trabajo conjunta es deseada para obtener mejores resultados en la crisis. A nivel estratégico quienes gestionan las crisis deben descifrar cuáles sistemas deben desacoplarse o ser apagados y cuáles ponerlos en "life support", con el objeto de salvar el sistema. Ello no sólo requiere de un conocimiento íntimo del mismo, sino también de capacidades para una cooperación transfronteriza, etc.

Por su parte, el institucionalismo histórico nos ofrece dos elementos clave para la gestión de crisis, uno de ellos son las trayectorias de la dependencia y las coyunturas críticas. Un caso se encuentra en el estudio de la implementación de políticas como la cuarentena y el distanciamiento social en respuesta a Covid-19 en diversos países, en los que las políticas y programas previos para enfrentar otras crisis sanitarias sirven para identificar momentos de isomorfismo institucional y equilibrio puntual (Moloney y Moloney, 2020). Otra forma que nos sugiere el institucionalismo histórico es dirigir la atención a la conformación de los sistemas de salud previos a la pandemia para enfrentar la crisis, así como las estrategias de diseminación de información; esto puede ser observado para el caso del análisis comparativo entre Vietnam y Filipinas con base en la organización de sus sistemas de salud anteriores a la pandemia (Del Rosario, 2021).

III. CASOS DE ESTUDIO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES.

En esta sección se presentan algunos casos a manera de ejemplo para resaltar las contribuciones de la teoría de la organización y el análisis institucional el estudio de la crisis y gestión de crisis. Estos casos enfatizan tres elementos principales, la coordinación, el liderazgo y la relevancia de las instituciones, sobre todo durante la respuesta frente a la pandemia en distintos niveles de gobierno y distintas entidades (cfr. Culebro, Méndez y Cruz, 2021; Cruz, Méndez y Culebro, 2020). A nivel Federal, aspectos como coordinación y el liderazgo fueron objeto de estudio, sobre todo en el sector salud dada la complejidad y fragmentación del Sistema Nacional de Salud conformado por agencias de la Administración Pública federal y de los gobiernos subnacionales, más los individuos o empresas de los sectores social y privado, que proporcionan servicios de salud y "… los mecanismos de coordinación de acciones…" (DOF, 7 de febrero de 1984, artículo 5). Así el sistema cuenta con una gran fragmentación en los servicios de salud, pues existen seis organismos federales que atienden a distintos segmentos de población. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el de mayor tamaño, atiende a empleados de las empresas privadas; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a los empleados del gobierno federal; la Secretaría de Salud (SSa) proporciona servicio médico a población no afiliada a los

otros dos; Petróleos Mexicanos (PEMEX) tiene su propia red de hospitales, lo mismo que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) (Culebro, Méndez & Cruz, 2019). Ante tal complejidad, la gestión de la crisis ocasionada por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2, causante de la infección respiratoria COVID-19. También son autoridades sanitarias los gobiernos estatales, que coadyuvan con la Secretaría de Salud y establecen sus propios sistemas estatales de salud (art. 9). Es decir, las facultades son concurrentes.

A su vez, el sistema cuenta con tres niveles de atención. El primero lo conforman las Unidades de Medicina Familiar (IMSS), Centros de Salud (SSa) y Clínicas de Familia (ISSSTE), que atienden 80% de los padecimientos básicos de salud. En el segundo nivel están los hospitales general, regional, integral, comunitario, pediátrico, obstétrico y materno-infantil, más los hospitales federales ubicados en la Ciudad de México, donde se realizan procedimientos de diagnóstico, quirúrgicos o clínicos específicos, terapéuticos y de rehabilitación a pacientes referidos por el primer nivel. El tercer nivel de atención son hospitales especializados con tecnología avanzada, para enfermedades complejas, de baja prevalencia y de alto riesgo en pacientes remitidos por el segundo nivel. Son los Centros Médicos Nacionales (CMN), Unidades Médicas de Alta Especialidad (Umaes), los Institutos Nacionales de la Salud, que se concentran principalmente en la Ciudad de México, y los Hospitales Regionales de Alta Especialidad, de los cuales actualmente hay seis en diferentes regiones del país (Culebro, Méndez & Cruz, 2019).

En estas respuestas a Covid-19 sobresalen las acciones relacionadas a liderazgo en gestión de crisis y los mecanismos de coordinación en dos etapas principales: una de confinamiento general, con la gestión casi exclusiva del gobierno federal; y una segunda de reapertura, que incluyó los inicios de la vacunación, con intervención de los tres niveles de gobierno. Además de lo anterior, algunas funciones como dar sentido y significado a las crisis tuvieron relevancia como la disminución de la importancia de los cuidados frente a la pandemia en durante primeros meses,

La primera de las fases, consistió en un confinamiento generalizado del 23 de marzo al 30 de mayo de 2020 (DOF, 24 marzo 2020). En ese lapso se amplió la capacidad hospitalaria (Secretaría de Salud, 2020); se adquirió equipo especializado que incluye desde guantes, mascarillas, caretas, batas, respiradores artificiales, entre otros; se indujo la coordinación entre organismos federales (IMSS, ISSSTE, SS) y de ellos con los 32 organismos de salud de nivel subnacional, con SEDENA, SEMAR y la red hospitalaria de PEMEX; se firmó un convenio con dos agrupaciones de hospitales privados para pagar la atención que en ellos reciban

pacientes no COVID19; se instalaron hospitales provisionales con apoyo de grupos empresariales y asesoría de universidades públicas (Méndez, Culebro y Cruz, 2021).

El confinamiento generalizado inició con un decreto federal, que implantó tres grupos de medidas preventivas sugeridas, pero no obligatorias ni coercitivas, para toda la población residente o personas en tránsito en el país esperando disminuir el contagio, propagación y concentración de casos en el corto plazo. Se conoció como "Jornada Nacional de Sana Distancia" y su frase emblemática fue "quédate en casa". Las medidas, dirigidas a las actividades, no a las personas fueron el cierre de instalaciones del sistema educativo, el cierre de empresas definidas como no esenciales y el cierre de espacios públicos o privados destinados al esparcimiento. Según el gobierno federal hasta 80 millones de personas abandonaron el espacio público[4]. En esta etapa, algunos gobiernos subnacionales buscaron establecer instrumentos de coordinación para dar seguimiento a los lineamientos del gobierno federal, mientras otros se distanciaban de esos lineamientos.

La segunda etapa de la gestión de la pandemia, vigente a partir del 1 de junio de 2020, se caracterizó por la concurrencia de funciones. La "nueva normalidad", consistió en un proceso de apertura paulatina y nuevo cierre gradual de los tres grupos de actividades, siguiendo los lineamientos de un sistema de semáforo (rojo, naranja, amarillo y verde) semanal y luego quincenal calculado por el gobierno federal para cada entidad federativa (DOF, 14 mayo 2020) cuya puntuación fue modificada tres veces para restablecer consenso y considerar el diferente peso de actividades industriales, turísticas, comerciales y gubernamentales en ciudades y regiones. Las medidas fueron operadas por los gobiernos subnacionales, que en los ajustes al mecanismo tuvieron un papel relevante. Algunos gobiernos municipales, sin ser autoridad en materia de salud, encontraron temas, propuestas y medidas para mitigar la pandemia. Uno de los ajustes al semáforo, consistió en la medición no solo por entidad federativa, sino por municipio, lo que permitió diferenciar el comportamiento epidémico.

En la segunda etapa, se observaron cuatro ámbitos en los que la acción de los gobiernos subnacionales fue relevante. Uno es determinar qué porcentaje de aforo asignar a cada tipo de actividad, cuándo cerrar y cuándo abrir, apegándose estrictamente al lineamiento nacional o no. El segundo es la obligatoriedad o no de aplicar medidas individuales de prevención, como el uso de cubrebocas. El siguiente, las medidas de apoyo económico de diverso tipo a la población y empresas. El cuarto se refiere al nivel de coordinación logrado con el gobierno

[4] Ver https://www.youtube.com/watch?v=hy2jSwKiX3g

federal y los municipios en las acciones en el campo de la salud, que incluyen la atención hospitalaria, las campañas de mitigación por colonia, la aplicación de pruebas y la vacunación.

Respecto la toma de decisiones críticas asociadas al liderazgo en el Estado de México y la Ciudad de México, persistió una similitud de actuar y mayor coordinación en las prácticas de toma de decisiones, debido a la existencia de una armonía planteada con los lineamientos del gobierno Federal (Culebro, Méndez y Cruz, 2021; Cruz, Méndez y Culebro, 2020), que pudo ser el resultado de trayectorias de la dependencia al tener otros mecanismos de colaboración previos a la pandemia. En tal sentido, la Ciudad de México, la intervención del gobierno subnacional permitió diferenciar el comportamiento de la pandemia a nivel de colonia y enviar brigadas que visitaron casa por casa. De esta forma fue posible captar con mayor precisión el desigual comportamiento de la pandemia en el territorio. Conforme la tarea de creación de significado, observaron cómo cada entidad operó en forma diferente principalmente en la comunicación constante con la ciudadanía en la Ciudad de México. Mientras que, en el Estado de México, la presentación y modificación de planes o estrategias, como tarea principal del manejo de crisis, mostró un perfil de bajo y cauteloso liderazgo, siempre apegado a los lineamientos federales.

En el Estado de Jalisco, la cuarta entidad con mayor población en el país, con 8 millones 348 mil habitantes (INEGI, 2021b) Cruz, Méndez y Culebro (2020), observaron una intención de marcar un estilo propio de liderazgo, lejos e incluso contrapuesto con el gobierno Federal, lo cual tuvo consecuencias en los mecanismos de coordinación. Aún cuando, algunos autores sugieren que en ambos casos puedan considerarse como populistas (Rentería y Arellano, 2021). En abril de 2020 se decretó una medida de aislamiento obligatorio para la población, aplicado sin excepciones a los mayores de 60 años, mujeres embarazadas, personas con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes, enfermedad cardiacas o pulmonares crónicas, personas que padezcan inmunosupresión, insuficiencia renal o hepática. Adicionalmente, fueron prohibidos los eventos con asistencia mayor a cincuenta personas, festividades cívicas o comunitarias, uso de espacios públicos como unidades deportivas, jardines y sus análogos (Periódico Oficial, 2020). Poco después, en junio de 2020, ante la gran cantidad de contagios, se estableció como disposición oficial el "Obligatorio el uso de cubrebocas para todas las personas que se encuentren en cualquier espacio público, como lo son la vía pública, los edificios públicos o el transporte público…" (Periódico Oficial, 2020).

La disposición incluyó sanciones a los infractores (Romo, 2020). En el transporte, en abril del mismo año se estableció el uso obligatorio de cubrebocas; y en octubre, la medida se complementó con la instauración de un "botón de pánico" desde el viernes 30 de octubre al 13 de noviembre con el propósito de romper la cadena de contagios, que limitó las actividades no esenciales, restringió la circulación en la vía pública, de lunes a viernes entre las 19:00 y las 6:00 horas, y suspendió el transporte público sábados y domingos (Partida, 2020a). Estas medidas propiciaron violencia policial para hacerlas cumplir, que culminó en el homicidio de un ciudadano que se negó a usar cubrebocas y se resistió al arresto. Ante las protestas decenas de personas fueron arrestadas (Partida, 2020a, Partida, 2020b; Partida, 2020c; Santos y Partida, 2020). Por su parte, el botón de pánico motivó la aglomeración de miles de personas en los sistemas de transporte, centros comerciales y supermercados (Partida, 2020a).

Es decir, el ejercicio de las funciones de liderazgo frente a la crisis en dicha entidad intentó demostrar la existencia de mecanismos propios para realizar la gestión de la crisis, diferentes en algunos aspectos a los del gobierno federal. Se comunicaba a la ciudadanía que las propuestas federales eran incorrectas, sin dedicar suficiente tiempo para explicar el significado de los eventos críticos.

En armonía con el ejemplo anterior, en Nuevo León, el 1 de febrero de 2021, el Congreso aprobó un decreto para establecer el uso obligatorio del cubrebocas y las sanciones aplicables (LXXV Legislatura, 2021). En reacción, la Comisión Nacional de Derechos Humanos demandó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidar el Decreto, la cual dictó sentencia estableciendo que mientras subsista la declaración de emergencia sanitaria declarada por el gobierno federal, la autoridad de los gobiernos estatales puede establecer esa medida sin invadir competencias (SCJN, 2022).

En este punto es relevante, considerar que, para establecer coordinación, además de la necesidad emanada de un problema en que al menos dos organismos tienen competencias, un requisito es la voluntad política de hacerlo, por ende, es posible distinguir tres comportamientos en distintas entidades. Uno es de gobiernos subnacionales que acataron sin reservas las disposiciones federales alineando sus programas e incluso profundizaron algunas de ellas, aun con diferencias menores. En algunos casos los titulares del poder ejecutivo encabezaron la labor de supervisión, encomendaron tareas puntuales a sus funcionarios y promovieron la coordinación con los gobiernos locales. En esta conducta, se ubican los gobiernos de la Ciudad de México, Tabasco, Chiapas, Veracruz, Baja California. En estos, un rasgo compartido es la afinidad política con el Presidente. En un segundo tipo de

comportamiento pueden agruparse entidades que, sin tener afinidad política con el gobierno federal, optaron por acatar sin reserva las disposiciones, pero sin mostrar iniciativa para fortalecerlas, sin realizar acciones de supervisión con sus organismos, y sin procurar una mejorar la coordinación con los municipios. Entre ellos se encuentran el estado de México, Sonora y Sinaloa.

Un comportamiento divergente a las estrategias adoptando parcialmente los lineamientos federales, cuestionando algunos de ellos e intentando fijar una agenda propia se ubica en Jalisco, Querétaro, Tamaulipas, Guanajuato, Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Michoacán y Nuevo León. Estos formaron incluso un grupo denominado Alianza Federalista[5], que paulatinamente perdió fuerza y se desintegró tras las elecciones de junio de 2021 en que el partido en el gobierno ganó en varias de esas entidades. Entre las acciones destacan el intento por comprar vacunas directamente a las empresas farmacéuticas, el intento por llevar a cabo sus propios esquemas de vacunación.

Sin embargo, un rasgo compartido por muchos gobiernos subnacionales, e incluso en comunidades (Román, 2020) al margen de su empatía con el gobierno federal y del mayor o menor éxito en la coordinación, fue la adopción de medidas improvisadas cuando un factor asociado a la pandemia generó nuevos problemas (Cruz, Méndez & Culebro, 2020). Esto representa una evidencia de la ausencia generalizada de una perspectiva de gestión de la crisis en la administración pública y entre la población.

Finalmente, en un estudio sobre las respuestas y la dinámica del Gobierno subnacional en el Estado de Yucatán (Culebro y Alonzo 2021) sobresalen la importancia de las trayectorias y aprendizajes previos para la respuesta a las emergencias, así como la importancia de la confianza institucional tanto en el desempeño de la gestión de crisis como en la capacidad de gobernanza y la legitimidad de los gobiernos. Esto se pudo observar en dos momentos, el primero que consistió en la etapa intermedia de respuesta al pasar a la llamada nueva normalidad, y en la segunda etapa de endurecimiento de sanciones que redujeron la confianza institucional junto con el escalamiento de la pandemia y el alejamiento de la estrategia federal (Culebro y Alonzo, 2021).

[5] https://alianzafederalista.org/integrantes/index.html

Tabla. 1

Coordinación y liderazgo frente a Covid-19.

Caso/variable	Coordinación	Liderazgo
Federal	Diseño fragmentado.	Acciones en etapas de confinamiento y reapertura.
Estados	Vinculación con gobierno federal e instrumentos de coordinación.	Acciones estatales en las etapas. Reglas de confinamiento. Determinación del semáforo.
Estado de México	Instrumentos de coordinación previos con CD. de México	Heterogéneo. Perfil bajo.
Cd. de México	Instrumentos de coordinación previos con Estado de México	Heterogéneo Alienación con estrategia federal. Comportamiento diferenciado al interior.
Jalisco	Débil coordinación, Alejamiento de la estrategia federal.	Estilo propio de liderazgo. Mecanismos coercitivos.
Yucatán	Aprendizaje y adaptación previos.	Impacto en la confianza institucional.

Fuente: elaboración propia

De los casos presentados se puede identificar algunas de las contribuciones más importantes de la teoría de la organización y el análisis institucional, tanto con las actividades de liderazgo institucional como generar significado en todos los niveles de gobierno, como el apoyo de funcionarios con experiencia previa. Se aprecian así la importancia de los diversos aspectos como de liderazgo institucional y los mecanismos de coordinación como factores importantes para el manejo de la crisis. No obstante, se sugiere ir más allá del análisis de las respuestas y trabajar hacia el desarrollo de estructuras y capacidad institucional para la gobernanza y legitimidad.

El artículo ha servido para introducir algunas variables importantes al estudio de la crisis y gestión de crisis, entre las que sobresalen la coordinación por el lado de la teoría de la organización y el liderazgo desde el análisis institucional principalmente; aunque también es factible encontrar que las coyunturas críticas

y las trayectorias históricas pueden ser variables relevantes para el estudio de la crisis, sobre todo en el contexto de Covid-19. Lo anterior, también permite señalar el papel de la administración pública en la gestión de crisis, en los distintos niveles y en el transcurso de las crisis transfronterizas.

Si bien no ha sido parte de la preocupación principal del texto un elemento que llama la atención es el aprendizaje organizacional como una variable importante a considerar, en la mayoría de los casos la conducta de la población ante las medidas restrictivas se puede atribuir a experiencias previas como la respuesta a la H1N1 del 2009-2010, así como la respuesta de la ciudadanía en el Estado de Yucatán en las diversas etapas (Culebro y Alonzo, 2021; Córdova-Villalobos, et. al, 2017). Los estudios sobre aprendizaje y crisis, podrían aportar elementos muy interesantes para el estudio de las implicaciones de Covid-19 .Por otro lado, el desarrollo de nuevas formas de coordinación que se alejaron de las afiliaciones de derechohabiencia en el segmentado sistema nacional de salud, obligando a compartir recursos, realizar compensaciones financieras entre ellas, con lo que pueden establecer las bases prácticas para examinar la posibilidad de construir un sistema nacional único de salud.

En el ámbito de la investigación, se sugiere explorar nuevas líneas de investigación orientadas al papel de las organizaciones y sobre todo de la administración pública durante la gestión de crisis, así como el desempeño de las instituciones y su desarrollo. Algunas de estas líneas podrían encaminarse hacia elementos como la creación del valor público, el papel y responsabilidad de los organismos internacionales, y resiliencia en contextos de crisis.

REFERENCIAS.

Alemanno, A. (Ed.). (2011). Governing disasters: the challenges of emergency risk regulation. Edward Elgar Publishing.

Backman, S., & Rhinard, M. (2018). The European Union's capacities for managing crises. Journal of contingencies and crisis management, 26(2), 261-271.

Baubion C. (2012). OECD Risk Management: Strategic Crisis Management. OECD.

Boin A. & Overdijk W. (2020), Handboek voor Strategisch Crisismanagement.

Boin A., Kuipers S. y Overdijk W. (2013). "Leadership in times of crisis: a framework for assessment". International Review of Public Administration. Vol. 18, No. 1, 79-91

Boin, A. (1998). Contrasts in Leadership. An Institutional Study of Two Prison Systems. The Netherlands: Eburon.

Boin, A. (2019). The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead. Journal of Contingencies and Crisis Management, 27(1), 94-99.

Boin, A. Hart P., Stem E. y Sundelius B. (2005). The Politics of Crisis Management. Cambridge University Press.

Boin, A. y Christensen, T. (2008) "The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership" Administration & Society. Norway: University of Oslo, 3, (40), 271-297.

Boin, A., Hart, P. y Kuipers, S. (2018). "The Crisis Approach". Hand book of Disaster Research. The Netherlands, Leiden: Springer International Publishing, 23-38.

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). Coordination of public sector organizations. London: Palgrave Macmillan.

Breau, S. C., & Samuel, K. L. (Eds.). (2016). Research handbook on disasters and international law. Edward Elgar Publishing.

Cardozo, M. (1993). La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política. Revista Gestión y Política Pública, vol. II, núm. 2. México.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2009). Organising immigration policy: the unstable balance between political control and agency autonomy. Policy & politics, 37(2), 161-177.

Christensen T., Danielsen A., Laegreid P. y Rykkja L. (2016). "Comparing coordination structures for crisis management in six countries". Public Administration, 94, 316-332.

Christensen, T. Laegreid P y Rykkja, L (2019). "Organizing for Societal Secutiry and Crisis Management: Governance Capacity and Legitimacy". En: Laegreid y Rykkja (2019). Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy. United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Christensen, T., Lægreid, P. Special Issue on The Scientization of Public Decision-Making Processes – the Relevance for the Handling of the COVID-19 Pandemic. Public Organiz Rev (2022). https://doi.org/10.1007/s11115-022-00632-x

Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2020). Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth. Routledge.

Christensen, T & Lægreid, P (2020). The Norwegian Government Response to the COVID-19 Pandemic. In Paul, Joyce; Fabienne, Maron & Purshottama Sivanarain, Reddy (Ed.), Good Public Governance in a Global Pandemic. IIAS Public Governance Series. ISSN 978-2-931003-02-2. p. 339–348. doi: doi/org/10.46996/pgs.v1e1.

Christensen, T & Ma, L (2021). Comparing SARS and COVID-19: Challenges of Governance Capacity and Legitimacy. Public Organization Review. ISSN 1566-7170. 21(4), p. 629–645. doi: 10.1007/s11115-021-00510-y.

Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2013). After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. Journal of Contingencies and Crisis Management, 21(3), 167-177.

Cordova-Villalobos JA, Macias AE, Hernandez-Avila M, et al. (2017). La pandemia de 2009 en México: experiencia y lecciones acerca de las políticas nacionales de preparación contra la influenza estacional y epidémica. Gac Med Mex. 153(1):102-110. https://www.medigraphic.com /cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=71214

Cruz, P. Méndez, B. y Culebro, J. (2020). "Liderazgo y gestión de crisis en México: un área de prácticas improvisadas en gobiernos sub-nacionales". Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Universidad de Guanajuato: (2), 9, 33-47.

Culebro J, Méndez B y Cruz P (2019). Coordination and regulation in crisis management. Response of the health sector to disasters. The case of the 2017 earthquake in Mexico City. International Public Management Review Vol. 19, Iss.2. 2. http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/346/335 ISSN 1662-1387

Culebro Moreno, J. E., & Alonzo Solís, J. F. (2021) El impacto del COVID-19 en el ámbito subnacional. Confianza y en las políticas públicas en Yucatán, México. Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, (39), 43-67.

Culebro, J. Méndez, B. y Cruz, P. (2021). "Coordination and crisis management. The case of the federal government and two sub-national governments in México". Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época: 27, 101-114.

Del Rosario, P. J. B., Ofilada, F. M., & Vicente, R. A. D. (2021). Comparative study on Vietnam's and Philippines' COVID-19 response using historical institutionalism. International Journal of Health Governance.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 29 noviembre 2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 7 febrero 1984). Ley General de Salud. Cámara de Diputados, México.

Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. Public policy, 3(2), 101-118.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. Administration & society, 47(6), 711-739.

INEGI (2021b). Panorama sociodemográfico de Jalisco 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197872.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021a). Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. México, https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default .html#Publicaciones

Lagreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for "wicked problems"–analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. International journal of public sector management.

Levi, L. L. (2007). Desastre, política y región. Argumentos. Estudios críticos de la sociedad, (42), 37-56.

Lie, A. (2011). Coordination processes and outcomes in the public service: The challenge of inter-organizational food safety coordination in Norway. Public Administration, 89 (2): 401-417

Lillestøl, C. S., & Rykkja, L. H. (2016). Dealing with Natural Disasters: Managing Floods in Norway. Workng paper. 42

LXXV Legislatura (2021). Decreto 443, febrero 1 de 2021, Congreso de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/decretos.php

Macías, J. M., & Aragón, G. C. (1994). Desastre en Guadalajara: Notas preliminares y testimonios. Ciesas.

Macías, M., & Manuel, J. (1993). Lecciones de un desastre. In Desastres & Sociedad (pp. 37-41).

Maskrey, A. (1993). Explosiones de Guadalajara. Desastres y sociedad: revista semestral de LA RED de Estudios Desastres en América Latina; no. 1.

Matthews F. (2012) Governance, Governing and the Capacity of Executives in Times of Crisis. In: Lodge M., Wegrich K. (eds) Executive Politics in Times of Crisis. The Executive Politics and Governance series. Palgrave Macmillan, London, 2017-238

Méndez Benjamín, Culebro Jorge, Cruz Pablo (2021). COVID-19 crisis management in Mexico: initial reopening. Revista de Direito da Cidade, 13 (2) ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2021.53644 https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/ 53644/37523 .

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American journal of sociology, 83(2), 340-363.

Mintzberg, H. (1991). Mintzberg y la dirección. Ediciones Díaz de Santos.

Mintzberg, H. (1993). Structure in fives: Designing effective organizations. Prentice-Hall, Inc.

Moloney, K., & Moloney, S. (2020). Australian Quarantine Policy: From centralization to coordination with mid-Pandemic COVID-19 shifts. Public Administration Review, 80(4), 671-682.

Nystrom, P. C., & Starbuck, W. (1984). To avoid organizational crises, unlearn. Organizational

Partida (2020a). "Crimen infiltra a la fiscalía estatal, sospecha el gobernador Alfaro". La Jornada. https://www.jornada.com.mx/2020/06/07/politica/007n1pol

Partida (2020b) "Estallan protestas en Jalisco por la violencia policial". La Jornada. https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/05/estallan-protestas-en-jalisco-por-la-violencia-policial-3711.html

Partida, G. (2020c). "Intensas aglomeraciones en Jalisco por botón de pánico". La Jornada. https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/10/30/intensas-aglomeraciones-en-jalisco-por-201cboton-de-panico201d-5577.html

Periódico Oficial (19 abril 2020). Acuerdo del ciudadano Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco, mediante el cual se emiten diversas medidas de seguridad sanitaria para el aislamiento social, de carácter general y obligatorio, con motivo de la pandemia de Covid-19. https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/04-19-20-bis.pdf

Powley, E. H. (2009). Reclaiming resilience and safety: Resilience activation in the critical period of crisis. Human relations, 62(9), 1289-1326.

Radtke, I., & Fleischer, J. (2019). The refugee crisis in Germany: new coordination structures to repair organisational legitimacy. In Societal Security and Crisis Management (pp. 265-283). Palgrave Macmillan, Cham.

Renteria, C., & Arellano-Gault, D. (2021). How does a populist government interpret and face a health crisis? Evidence from the Mexican populist response to COVID-19. Revista de Administração Pública, 55, 180-196.

Román Zoila (2020). La participación de las comunidades rurales en la atención de la pandemia COVID-19 y sus implicaciones. El caso de los cercos sanitarios en Guerrero. En Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Universidad de Guanajuato, Volumen IX, número 2, julio-diciembre. ISSN 2007-4425.

Romo, P. (2020). "Gobierno de Jalisco ordena aislamiento obligatorio y "cero tolerancia" para contener Covid-19". El Economista. https://www.eleconomista.com.mx/estados/Gobierno-de-Jalisco-ordena-aislamiento-obligatorio-y-cero-tolerancia-para-contener-Covid-19-20200419-0022.html

Rosenthal, U. (2003). September 11: Public administration and the study of crises and crisis management. Administration & Society, 35(2), 129-143.

Santos y Partida (2020). "Suspenden a 14 agentes de la fiscalía de Jalisco para investigarlos por represión". La Jornada. https://www.jornada.com.mx/2020/06/25/estados/027n2est

Selznick, P. (1984). Leadership in Administration: A Sociological Interpretation. Univ of California Press.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022). Sentencia No. 034/2022, comunicados de prensa. https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6754

Wang, J. (2008). Developing organizational learning capacity in crisis management. Advances in developing human resources, 10(3), 425-445.

Wolbers J.J., Kuipers S.L. & Boin R.A. (2021), A systematic review of 20 years of crisis and disaster research: trends and progress, Risk, Hazards & Crisis in Public Policy: 1-19.

Génesis y trayectorias organizacional e institucional de la policía de la Ciudad de México

Recibido: 29 abril 2022- Aceptado: 13 mayo 2022

Alejandro Vega Godínez[1]

Resumen

El artículo tiene por objetivo estudiar las trayectorias organizacional e institucional de la policía de la ciudad de México. La pregunta central de la pesquisa es: ¿cuál es el peso del pasado en la institución y organización policial contemporánea? Para abordar esta pregunta, se retoman algunas herramientas teóricas y metodológicas de la teoría organizacional y del institucionalismo histórico. El análisis se concentra en el estudio de coyunturas críticas que se tradujeron en reformas administrativas y afectaron las prácticas sociales de la organización e institución policial. El período de estudio comprende desde la Colonia hasta el fin del Porfiriato. El estudio confirma la relevancia del pasado para comprender tanto los trazos fundamentales de la cultura policial así como la manera de concebir el orden público por parte de las autoridades. En particular, se destacan la ordenanza de 1782 y la Gendarmería Porfirista creada en 1879 que constituyen dos momentos clave en el proceso de formación de la policía capitalina. En ambos, la baja profesionalización, el desprestigio del trabajo policial y la normalización de la extorsión consolidaron el sendero según el cual la institución policial favoreció la cohabitación de estándares dobles: legales e ilegales en la conservación del orden público.

***Palabras clave**: Institucionalización, Sendero de Dependencia, Policía, ciudad de México*

Abstract

The article aims to study the organizational and institutional trajectories of the Mexico City police. The main research question is: what is the weight of the past in the contemporary police institution and organization? To address this question, some theoretical and methodological tools of organizational theory and historical institutionalism are used. Analysis focuses on the study of critical

[1] Profesor-investigador. Departamento de Estudios Institucionales. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8833-7358

junctures that resulted in administrative reforms and affected the social practices of the police organization and institution. The research covers from the Colony to the end of the Porfirian period. Study confirms the relevance of the past to understand both the fundamental traits of police culture as well as the way of conceiving public order by the authorities. The "ordenanza" of 1782 and the Porfirian Gendarmerie in 1879 constitute two crucial moments in the institutionalization of the capital city police. In both, the low professionalism, the discredit of police work, and the normalization of extortion consolidated the path according to which the police institution favored the cohabitation of double standards: legal and illegal in the maintenance of public order.

***Keywords**: Institutionalization, Path Dependence, Police, Mexico City*

Vista desde una perspectiva formal, la organización policial se asemeja a una organización maquinal, compuesta por una estricta división del trabajo y orden jerárquico. Una rápida revisión de la literatura basta para dilucidar que la policía, como cualquier otra organización, es mucho más que una máquina burocrática. Existe una amplia literatura que señala que las policías están muy lejos de comportarse según su ideal tipo burocrático-racional. La corrupción presente, lo mismo entre la base como en la jerarquía, ha sido uno de los trazos más reconocidos y analizados por los especialistas (Arteaga y López 1998; Ríos, 1983, González, 1983). El uso preferente de acuerdos informales sobre los formales (Suárez de Garay, 2005), el secreto y la desconfianza han sido otros de los rasgos característicos de la cultura policial(Azaola, 2006). El abuso del poder discrecional para controlar y reprimir a distintas poblaciones (González, 1983; Ríos, 1983) así como la cooptación por el crimen organizado (Astorga, 2016; Mazzitelli, 2017; Benítez, 2017; Ruiz y Azaola, 2014) representan otros trazos para caracterizar a las policías como los culpables favoritos del clima de inseguridad que se respira en las distintas ciudades de nuestro país.

Sin embargo, al mismo tiempo, los policías siguen siendo el primer referente de autoridad al que acuden los ciudadanos en caso de peligro a su persona o propiedad (Alvarado y Silva, 2011; Alvarado 2012). A pesar de su desprestigio, su presencia es omnipresente. Los vemos patrullando las calles, vigilando los bancos, las escuelas, los centros comerciales, los hospitales, los parques y jardines, los aeropuertos, las tiendas de conveniencia, los cines, los restaurantes, las manifestaciones y los eventos deportivos. En su interacción cotidiana con distintos públicos, las fuerzas del orden ofrecen una considerable cantidad de servicios que

van más allá de la seguridad, vigilancia y represión de la criminalidad: dirimen disputas entre ciudadanos, conectan distintos servicios públicos de proximidad con los vecinos, ayudan a encontrar niños perdidos, prestan servicios de primeros auxilios; sin ir más lejos, los policías, junto con el personal médico, estuvieron en la primera línea en la estrategia de combate a la pandemia del virus: SARS-COV2.

Una manera sugerente para tratar de entender las contradicciones y paradojas que atraviesan a una organización consiste en mirar su presente, pero también su pasado. En efecto, una estrategia alternativa para entender a las organizaciones es tomar en cuenta los procesos sociales de larga trayectoria que las han ido moldeando a lo largo del tiempo. A diferencia de lo que señala el enfoque instrumental, los objetivos de la organización no son el resultado de un cálculo racional, sino el producto de patrones de comportamiento cuyas raíces profundas se ubican en el pasado u origen de la organización. Estos patrones son respuestas a problemas o situaciones específicas, que han sido interiorizadas a lo largo del tiempo, y que siguen influenciando la toma de decisiones y comportamientos actuales.

Partiendo de lo anterior, el presente texto tiene por objetivo analizar la organización e institución policial de la ciudad de México desde la época colonial hasta el fin del Porfiriato, momento en que se institucionalizan los principales rasgos de la organización policial en nuestro país. Las preguntas que orientan la discusión son : ¿cuál es el peso del pasado en la institución y organización policial contemporánea?, ¿cuáles son los momentos clave en el proceso de institucionalización de la policía capitalina? En este punto se hace una distinción importante. En la lengua inglesa existen dos conceptos muy cercanos: *police y policing*, el primero hace referencia a la organización, mientras el segundo hace referencia a las actividades y operaciones realizadas entorno a la vigilancia, control y represión. Tomando en cuenta esa distinción, en el presente documento cuando se hace referencia a la policía o policías se alude a la organización, mientras que cuando se hace mención de las actividades de vigilancia, control y represión se remite a la institución policial.

Para abordar las anteriores preguntas, se retoman algunas de las herramientas teóricas y metodológicas de la teoría organizacional y del institucionalismo histórico. El análisis se concentra en coyunturas o momentos críticos que se tradujeron en reformas administrativas y afectaron las prácticas sociales de la organización e institución policial. El objetivo es tener una visión panorámica de las configuraciones político-administrativas e identificar regularidades que fueron

delineando un patrón o "sendero" en los modos de funcionamiento interno y externo de la organización policial.

Para obtener esta visión longitudinal, el artículo se nutre de literatura histórica, generalmente interesada en la historia política e institucional que realiza contribuciones significativas a la comprensión de la institución policial, pero que limita su campo de interpretación a períodos precisos en el tiempo. Así, el presente artículo busca conectar y relacionar varios períodos y proporcionar una visión amplia sobre el proceso de institucionalización de la policía en México. Metodológicamente el artículo se nutre de dos grandes fuentes de información. En primera instancia se retoman investigaciones históricas especializadas en el estudio de las estructuras y la institucionalización de la policía en México durante el período definido. Estas fuentes son complementadas con literatura que ilustra la institución policial en otros contextos nacionales, específicamente en Europa y Estados Unidos. El uso de ésta última tiene por objetivo comparar e identificar las coincidencias y particularidades en la implementación de esquemas formales.

El documento se divide en cinco partes. En la primera se hace una breve presentación de los principios teóricos del Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH), los lentes conceptuales utilizados para el análisis. En la segunda se aborda el período colonial antes del nacimiento de la noción de policía como se le concibe modernamente. En la tercera se abordan las reformas Borbónicas, el primer impulso modernizador y momento de nacimiento de la primigenia figura de policía de barrio. En la cuarta, se aborda el inicio de la vida independiente donde convivieron dos modelos de policía en la ciudad, uno más próximo a la población regido por la lógica del honor, otro influenciado por la milicia que empieza a identificar a la seguridad como una responsabilidad gubernamental. Finalmente, el artículo cierra con la Gendarmería Porfirista donde se sintetizan los trazos característicos de la policía moderna, a saber: una policía de clase, poco capacitada, corrupta, que basa su capacidad de vigilancia con el despliegue del mayor número de elementos en las calles de la ciudad.

1. El institucionalismo histórico: el peso del pasado

Para el institucionalismo histórico la clave para la comprensión de cualquier organización se encuentra en su pasado. Mientras que para la corriente instrumental los tomadores de decisiones controlan el destino de la organización, pues ellos son los responsables de definir los objetivos y luego entonces, influyen directamente en sus resultados. Para los institucionalistas, en cambio, el desempeño de una organización se explica por los patrones de comportamiento cuyas raíces profundas se ubican en el origen de la organización. Estos patrones

son respuestas a problemas o situaciones específicas, que han sido interiorizadas a lo largo del tiempo, y que siguen influenciando la toma de decisiones y comportamientos de los actores en el presente.

Para ilustrar la impronta del pasado, el institucionalismo histórico propone el concepto del sendero de dependencia (Path Dependence) que puede definirse grosso modo como las normas culturales y los valores que marcaron a la organización en sus primeros años de formación y que han dejado una impresión permanente en ella (Pierson y Skocpol, 2002, Pierson, 2000). De acuerdo con Pierson (2000) existen dos variantes de sendero. En la primera, el pasado se vincula de manera imprecisa con el presente, al señalar que lo ocurrido en un punto temprano de la vida de la organización afecta sus posibles resultados actuales y futuros. En la segunda, el vínculo entre el pasado y presente se estructura a partir de un sendero de dependencia: una vez iniciado un camino, los costos asociados para venir atrás son muy grandes. Pueden existir otros cursos de acción, pero el entorno institucional obstruye la posibilidad de desviarse, al menos no de manera radical, de la decisión inicial. Una vez que se ha seguido un sendero, las opciones disponibles se encuentran limitadas por la decisión previa. Esta idea se asocia con el concepto de costos decrecientes o procesos de retroalimentación positivos.

La perspectiva institucional histórica se vincula con estrategias de producción de conocimiento particulares. Ciertamente se nutre de la historia. Pero no se trata de una simple acumulación de datos e información del pasado. A pesar de que Pierson y Skocpol reconocen variaciones metodológicas y de análisis, también identifican elementos comunes en las estratégias de investigación, especialmente en la manera de formular preguntas y proponer explicaciones. Para empezar, un elemento común de las investigaciones en este campo es que el concepto de institución, el cual es retomado en un sentido amplio, haciendo referencia a reglas, restricciones o respuestas que, a lo largo de amplios periodos de tiempo, han guiado el comportamiento de los actores individuales y colectivos. Una segunda estrategia de investigación habitual es centrar la atención en "coyunturas críticas" o momentos formativos donde tienen su origen los procesos de retroalimentación positivos que generan patrones de comportamiento e inercias en la manera de pensar y abordar distintas cuestiones. Los institucionalistas tienden a separar los procesos formativos de los procesos de madurez en las instituciones. Se asume que el cambio político, económico y social produce un periodo de transición. Durante este periodo, los viejos patrones institucionales son sustituidos o modificados por nuevos estándares normativos y en ocasiones también, por nuevas estructuras lo que después de un tiempo derivaría en un estado de consolidación institucional. Finalmente, un tercer elemento distintivo

es el interés por definir y explicar las causas profundas de los grandes enigmas del mundo real. Su objetivo es hacer comprensible contextos y procesos que dan forma al Estado, las políticas públicas, los mercados, las tecnologías, el régimen político, etcétera. Así no es raro que entre los ejemplos de investigaciones que han utilizado estos lentes teóricos se ubiquen investigaciones interesadas en la evolución de los Estados de Bienestar (Esping-Andersen, 2007), la influencia del capital social en el desarrollo económico (Putman, et al, 1993) o el proceso de institucionalización del Congreso de los Estados Unidos (Polsby, 1968), por citar sólo algunos ejemplos.

Para concluir con esta brevísima introducción de los principios teórico-metodológicos del institucionalismo histórico, no podemos dejar de mencionar que una de las críticas realizadas a esta escuela de pensamiento es su preocupación por la identificación de valores y principios que producen estabilidad a lo largo del tiempo. Como lo señalan Peters y Pierre, (1998:571) "el institucionalismo histórico tiende a ver el proceso de emergencia y consolidación institucional como lógico y ordenado… con poco espacio para las paradojas y contradicciones". El carácter institucionalizado de las organizaciones las vuelve predecibles y en cierta medida esta aparente inflexibilidad se confunde con conservadurismo. Para solventar el dilema entre estabilidad y cambio, Peters y Pierre vinculan la transformación institucional con los cambios en los valores y objetivos que guían la acción política. Los valores presentes en los arreglos institucionales pueden ser vistos como manifestaciones de los regímenes políticos. De acuerdo con esta distinción, el cambio se produciría bajo dos modalidades. En la primera variante, el cambio es orgánico, la distancia entre los valores del entorno institucional y los objetivos de las entidades estatales se ajustan de manera incremental. El cambio institucional sirve funcionalmente para restaurar la coherencia entre los valores presentes en el régimen político y los valores de los arreglos institucionales de las estructuras estatales. En la otra versión, el cambio es un acto disruptivo planificado, este se deriva de la fuerte separación de los problemas de públicos y las ideas. En esta variante, el cambio de las instituciones se deriva de un profundo cambio ideológico que trasciende este plano para concretizarse en acciones de política que refuerzan, a su vez, la transformación de los arreglos institucionales en un proceso recursivo-transformador.

Es a partir de estos lentes conceptuales como a continuación se aborda el estudio de la policía en la ciudad de México.

2. Antes del nacimiento de la función policial

Durante el período colonial, la seguridad fue una actividad esencial. El vasto territorio y su control pasó por un lento proceso de conquista militar, fundación

de poblados e incorporación de distintas poblaciones indígenas bajo el dominio español. La conquista militar no aseguró el control del territorio y sus habitantes. La tranquilidad y seguridad públicas fueron elementos de preocupación constante entre las autoridades españolas (Bazán Alarcón, 1964; Rojas, et al, 1994).

Muy pronto se empezó a gestar una cierta diferenciación entre la seguridad en los espacios urbanos y aquella de los llamados espacios abiertos. La vigilancia de los caminos y territorios rurales fue una tarea encomendada principalmente a cuerpos milicianos. Dos instituciones fueron utilizadas para asegurar la seguridad en despoblado: la Santa Hermandad y el Tribunal de la Acordada.

2.1 La Santa Hermandad y la Acordada

La Santa Hermandad tiene su origen en la Edad Media peninsular y estaba formada por uniones de municipalidades organizadas para combatir a los bandoleros y ladrones de ganado. En la Nueva España, la Santa Hermandad no tuvo mucho éxito debido a que en su implantación en 1543, no recibió el apoyo de los alcaldes ordinarios quienes rara vez asumieron la responsabilidad de vigilar los espacios abiertos. En 1603 se reformó esta instancia dotándola de sus propios alcaldes quienes supeditados a los tribunales de la Real Sala del Crimen tenían la responsabilidad de combatir a los bandoleros y asegurar la seguridad de los caminos. Sin embargo, por problemas de coordinación entre estas dos instancias, el creciente número de bandoleros, alimentada por la llegada constante de aventureros españoles y la inmunidad eclesiástica, que impedía perseguir a los criminales en los templos religiosos, limitaron la efectividad de sus acciones (Bazán Alarcón, 1964).

Para reforzar el aparato punitivo, en 1719 se creó el Real Tribunal de la Acordada, institución nueva y sin antecedentes previos, creada para controlar el bandolerismo en la Nueva España (MacLachlan, 1976). La Acordada fue un tribunal que combinaba facultades policiales, judiciales y penitenciarias que además de estar autorizado para la aplicación de penas corporales actuaba de manera independiente de la Real Sala del Crimen, en principio, la máxima instancia de justicia ordinaria del régimen colonial.

Al frente de este tribunal se encontraba un juez quien realizaba rondas de vigilancia acompañado de un abanderado, comisarios, cuadrilleros, un escribano y un capellán. En caso de necesidad, este grupo era reforzado por un piquete de soldados dragones (Bazán Alarcón,1964). Distintas fuentes coinciden en señalar que la Acordada gozó de gran prestigio en sus primeros años debido a su capacidad para perseguir a los criminales y su poder para impartir justicia expedita (Rojas

Sosa, 2013). Los criminales tan pronto eran capturados, eran juzgados, pudiéndoseles incluso aplicar la pena de muerte in situ, dejándose sus cuerpos colgados en los arboles de los caminos, a la vista de todos para servir de ejemplo (Bazán Alarcón,1964). Su campo de influencia se vió incrementado en 1747 cuando se incorporó bajo su responsabilidad la guarda de caminos y posteriormente en 1771 se agregó a sus funciones el control de bebidas prohibidas. A lo largo de su existencia, de prácticamente un siglo, la Acordada procesó alrededor de 62 900 prisioneros, ejecutó a 800 personas y condenó al presidio a 19 410 individuos (MacLachlan, 1976).

Si la efectividad de la Acordada fue celebrada, sobre todo en sus primeros años, lo cierto fue que su desempeño dependía más de la persona que detentaba el liderazgo que del entramado institucional bajo el cual se sustentaba su funcionamiento. La falta de controles externos y la nula rendición de cuentas derivó en excesos. Dentro de sus masmorras las personas podían permanecer varios años sin recibir sentencia, también se documentó la aplicación de penas excesivas, como la pena capital, a personas que habían sido detenenidas por robo (Rojas Sosa, 2013). Además, como lo señala Rojas Sosa (2013), la laxitud de sus atribuciones derivó también en álgidas controversias con la Sala del Crimen con la que disputó la jurisdicción de distintos expedientes judiciales. En la ciudad de México, el traslape de atribuciones fue más allá. Los alcaldes de la acordada realizaban rondines de vigilancia de manera paralela a los realizados por los alcaldes de barrio, representantes de la justicia ordinaria del Rey (ver más adelante). Las Audiencias de México y Guadalajara fueron particularmente críticas sobre los procedimientos de la Acordada, cuyas resoluciones eran inapelables (MacLachlan, 1976). Para evitar los excesos y acotar la discrecionalidad, la cédula real de 1790 estableció que todas las sentencias de la Acordada, antes de ser ejecutadas, debían ser aprobadas por una junta de revisión compuesta por un alcalde de la Sala del Crimen, un representante legal del virrey y un abogado. Un año más tarde derivado de distintas quejas de las autoridades locales que denunciaban que los alcaldes de la Acordada entraban a su territorio sin haber solicitado previamente el pase, el virrey emitió un decreto que constreñía la actividad de la Acordada a los límites de su jurisdicción (Rojas Sosa, 2013) Si estas restricciones a la autonomía fueron revocados en 1795, la decadencia de la Acordada sería confirmada en la Constitución de Cádiz de 1812 que suprimió el régimen de excepción bajo el cual funcionaba, desapareciendo finalmente en 1814 (MacLachlan, 1976).

2.2 Policía y buen gobierno

En relación con las aglomeraciones urbanas, el contexto sociocultural de las ciudades novohispanas en general y de la ciudad de México en particular, ilustraba un crisol de poblaciones de distintos orígenes étnicos, sociales, económicos y culturales, reunidos en un mismo territorio pero separados por estrictas reglas que otorgaban privilegios a unos y sometían a los otros. Durante los siglos XVI, XVII y XVIII, de acuerdo con Bazán Alarcón (1964), se promulgaron distintas medidas de policía y buen gobierno con el objetivo de reprimir la delincuencia pero también evitar disturbios y regular los estilos de vida de las castas y españoles pobres. Así, se dictaron varias medidas para evitar la vagancia y mendicidad[2]. También se publicaron ordenanzas que buscaron evitar disturbios al orden público o como lo señalaban en la época "guerrear en las calles o en los barrios"(Bazán de Alarcón, 1964:319). Por otra parte, el temor de revueltas e insubordinación se ve también reflejada en las distintas ordenanzas que prohibían a los indios y castas la portación de armas o la interdicción que pesaba sobre los esclavos para reunirse en grupos de más de tres individuos.

Si los anteriores aspectos de las actividades de vigilancia hacen referencia a situaciones de control, lo cierto es que "la noción policía" en la Nueva España tuvo una acepción mucho más amplia que la mera vigilancia y preservación del orden público. La policía se asociaba al buen gobierno. Comprendía aspectos de la vida pública como privada como "la observancia religiosa, las buenas costumbres o la necesidad de actitudes disciplinadas para el funcionamiento de la sociedad" (De Gortari, 2012:117)

Durante la Colonia, Regina Hernández (2005) distingue dos momentos en la evolución de la palabra policía, cada uno de ellos, asociados a cosmovisiones distintas sobre el rol que cumple el gobierno en la sociedad. En el primero, que va del siglo XVI hasta mediados del XVIII, la policía se relaciona básicamente con el buen gobierno de la comunidad. Dicho de otra manera, la policía se define en un sentido amplio, asociándose con las actividades del Ayuntamiento y su administración que abarcan una amplia variedad de espacios de la vida en colectivo como la circulación, el comercio, la urbanización, la regulación de los

[2] Durante la Colonia, la vagancia y la mendicidad fueron temas recurrentemente vinculados a la seguridad pública. Los contingentes de jóvenes españoles llegados al nuevo mundo que no desarrollaban actividades productivas eran considerados como potenciales forajidos y asaltantes. Así, durante 1706 se emitió una ordenanza para que los vagabundos de la Ciudad de México fuesen trasladados a la provincia de Itzá (Yucatán) y contribuyeran a su colonización. En el mismo sentido, en 1718 otra ordenanza impulsó la limpieza de los vagos de la ciudad remitiéndolos a presidios, en especial a la Florida (Bazán Alarcón, 1964).

oficios, la limpieza de las calles, el precio de bienes y servicios, la civilidad y el respeto a las buenas costumbres. Las ordenanzas y los bandos fueron los dos instrumentos privilegiados para regular todas las esferas y dimensiones de la vida social anteriormente evocadas (Nacif, 1986).

Institucionalmente hablando, el Ayuntamiento de México era responsable de vigilar el cumplimiento de los bandos y órdenes de las autoridades virreinales. Éste se estructuraba en torno a la llamada Junta de Policía conformada por el Alcalde Mayor y regidores, denominados también diputados de policía de quienes dependían los celadores públicos (Nacif, 1986) Los celadores fueron el brazo operativo del Ayuntamiento. Los también denominados vigilantes, serenos o guarda farolas tenían la función de "celar" el cumplimiento de las normas y bandos emitidos por la autoridad. Aunque realizaban actividades de vigilancia, propiamente no pueden ser considerados policías. La figura más cercana sería la de inspector. Los celadores trabajaban en distintas comisiones administrativas encargadas de los servicios públicos de la ciudad como obras públicas, abasto, mercados, empedrado. A pesar de su nombre, la Junta de Policía no se dedicó a perseguir los actos criminales sino a prevenir, cuidar y ordenar la vida colectiva. Cuando los celadores detectaban un hecho criminal daban aviso a la policía de la Acordada o la tropa (Nacif, 1986).

El segundo momento de la concepción de policía, evocado por Hernández (2005), se desarrolló en la parte final del siglo XVIII, período en el que surge entre las élites la necesidad de corregir el desorden urbano y mejorar la protección de la propiedad. Durante este lapso las contradicciones sociales, la miseria de muchos y la riqueza de pocos, la falta de infraestructura urbana en amplias áreas de la ciudad fueron los detonadores de la transformación de la noción de policía que pasó "del cuidado del orden a la prevención del desorden" Hernández (2005:17). En este período, la policía comenzó su tránsito hacia su visión según la cual el rol del gobierno no sólo es el buen gobierno sino también debe controlar y castigar las desviaciones que atenten en contra de la vida en sociedad. La imagen de la ciudad de México a finales del siglo XIX que trasmiten distintos historiadores es la de una ciudad sucia con calles caóticas, llenas de basura, cascajo y fauna nociva, con avenidas y callejuelas abarrotadas de personas sin domicilio fijo que viven literalmente en sus aceras de donde obtienen su sustento y hacen sus necesidades.

Para regular la vida en sociedad el gobierno de la ciudad emitió distintos reglamentos y bandos de Policía. Las áreas que fueron privilegiadas por la autoridad para comenzar a regular la vida en colectivo fueron la prevención de los incendios, la gestión de la basura e inmundicias y el abasto público (Nacif, 1986).

Para asegurar el orden público, el régimen colonial endureció las sanciones. Además de las multas se permitió el uso de castigos punitivos como la cárcel, los azotes y la confiscación de bienes. El poder coercitivo fue aprovechado por algunos celadores quienes vieron su trabajo en las calles como una fuente de negocios personales. La dotación de gratificaciones económicas a cambio de multas fue una práctica común. Aunque los bandos solicitaban la probidad de los celadores e incluso se previeron sanciones en caso de la detección de faltas en la moral y ética de sus empleados, lo cierto es que más allá de las normas escritas no existían controles efectivos que reprimieran efectivamente la extorsión de los celadores. Si los celadores extorsionaban lo explica Nacif (1986) era porque los 2 reales diarios (8 pesos mensuales) los colocaba en una posición de vida precaria.

Distintos historiadores coinciden en caracterizar a los celadores como "la imagen más verdadera de la miseria"(Exbalin y Pulido, 2019:50). De acuerdo con Nacif (1986:27), los celadores vestían "ropas sucias, viejas, rotas y gastadas". La imagen descuidada de los celadores es ilustrativa de varios aspectos centrales de la percepción y la conducción del trabajo policial. Por un lado, el descuido de la apariencia no es sino la manifestación del poco valor que les otorgaban las autoridades al trabajo de los celadores quienes demandaban uniformes y salarios dignos. Ante la falta de una respuesta institucional, la solución encontrada por los celadores fue instrumentalizar la aplicación de la ley en su beneficio personal. Paralelamente, la extorsión y la apariencia miserable de los agentes del orden deslegitimó a los representantes más cercanos de la autoridad frente a la población. Las relaciones entre los agentes del orden y la población fueron de antagonismo. Para la población ciertamente "los harapientos celadores" no eran dignos de respeto. Fueron comunes las manifestaciones de burlas y resistencias a la aplicación de la normatividad por parte de la población. Fue así que incluso antes del nacimiento misma de la institución policial se observa una falta de respeto hacia los representantes del orden público y por extensión a las reglas y criterios de vida en sociedad que buscaban imponer. Desde sus orígenes el incipiente vínculo entre la policía y el orden público tuvo una gestación percibida como ilegítima.

3. Las reformas Borbónicas, primer impulso modernizador

La ordenanza de 1782 constituye un elemento clave en la conformación de la institución policial. Enmarcada dentro de las llamadas reformas Borbónicas, que buscaron *grosso modo* aumentar el control de la Corona sobre el territorio peninsular y sus colonias, la citada ordenanza derivó en una nueva configuración

política-administrativa que dividió el territorio colonial en 12 intendencias y sus correspondientes subdivisiones en delegaciones o alcaldías mayores.

A raíz de la citada reforma, el gobierno colonial de la Ciudad de México quedó estructurado en 4 niveles. En el primer nivel de importancia, de arriba hacia abajo, estaba el virrey, representante del rey. En un segundo, se ubicaba la Junta de Policía encabezada por el corregidor, los alcaldes de la Sala del Crimen y los alcaldes ordinarios del Ayuntamiento. En un tercer plano estaban las 8 Alcaldías Mayores al frente de las cuales se ubicaban sus respectivos alcaldes mayores y en el último, el más bajo de la jerarquía, los 32 alcaldes menores o también denominados alcaldes de barrio (Hernández, 2012). Esta reforma fue la culminación de varios intentos que desde 1713 buscaron cambiar la estructuración del poder político, la aplicación de justicia y poner orden en la Ciudad aquejada por las actividades de ladrones, malhechores y malvivientes de todo tipo (Exbalin, 2013; Hernández, 2012; Flores, 2019).

3.1 El control y racionalización del territorio de la ciudad

La confección de la nueva división política de la Ciudad estuvo a cargo de Baltasar Ladrón de Guevara, Oidor de la Audiencia de México a quien el Virrey Mayorga comisionó esta tarea. Distintos autores coinciden en señalar que Ladrón de Guevara inspiró la reforma aplicada en Madrid que, en 1768 fue dividida en 8 cuartes con 8 barrios. Si lo anterior parece factible, como lo señala Exbalin (2012), la división territorial aplicada en la ciudad de México implicó una subdivisión distinta a la madrileña: en la ciudad de México los 8 cuarteles fueron divididos en 32 barrios, mejorando las posibilidades de vigilancia en la medida que cada uno de los barrios tenía una forma geométrica regular, cuyo extensión podría ser recorrida en alrededor de 15 minutos.

La división del territorio citadino buscó brindar estructura y orden, al menos formalmente por medio de un mapa a una ciudad cuyo casco central mantenía su trazado geométrico y armónico, pero que según fue creciendo derivó en una madeja de callejones y arrabales (De Gortari, 2002). La división además representó una manera inédita de racionalizar el espacio urbano de la ciudad. La traza, por primera vez no tomó las antiguas divisiones parroquiales o las establecidas en el origen de la ciudad donde se dividían las repúblicas de los españoles de las repúblicas de los indios (Exhalin, 2012). Así, esta reforma sería uno de los primeros ejemplos de la aplicación de un modelo de gestión adoptado a partir de un referente externo, considerado como exitoso, pero que fue implementado adaptándolo a las necesidades particulares de la ciudad.

Una manera alternativa de leer la realidad de la época es la que propone De Gortari (2002) y Hernández (2012) para quienes independientemente del nuevo trazado, el crecimiento orgánico de la ciudad había borrado, en los hechos, las divisiones que separaban a las repúblicas de indios de los asentamientos españoles, instaurados al inicio del periodo colonial. Como se señaló arriba, la cercanía entre poblaciones de distintos orígenes sociales y raciales generó un sentimiento de inseguridad entre la élite española y criolla. De hecho, el miedo a una revuelta popular fue una de las motivaciones de la búsqueda de aumentar la seguridad de las élites en todo el imperio. En España la reforma político territorial fue una respuesta al conocido "motín de Esquilache", acaecido en 1766 donde una turba enardecida de miles de madrileños se amotinó por falta de pan y cuyas protestas derivarían en la destitución y exilio de Leopoldo de Gregorio, marqués de Esquilache uno de los principales ministros de Carlos III (Soubeyroux, 1978). En la Nueva España, la idea relacionada con la aplicación de controles sobre la plebe fue bien percibida por las élites de la época. Conviene señalar que si bien no se habían observado amotinamientos en varios años, aún permeaba en la consciencia colectiva, la sublevación popular de 1692 provocada por la escasez de maíz y trigo, que derivó en la represión violenta de la plebe[3].

3.2 El alcalde de barrio, primer antecedente del agente de policía

El alcalde de barrio fue la figura política administrativa clave en la implementación de la reforma. Si en la cadena de mando ocupaba el nivel más bajo, el también llamado alcalde menor era la figura más próxima a la población en el siglo XVIII. A pesar de su poca relevancia jerárquica, las funciones formalmente conferidas a la figura del alcalde menor eran amplias y variadas. Los alcaldes de barrio además de vigilar su circunscripción a través de rondas nocturnas, realizaban funciones fiscales auxiliando en el cobro de impuestos y evitando el contrabando; fungían como jueces al dirimir disputas locales y domésticas; mantenían las buenas costumbres llamando al orden a los asistentes de reuniones o fiestas escandalosas, perseguían la vagancia, la desnudez y la embriaguez y demás estilos de vida asociadas a las clases bajas. Además de las actividades anteriormente descritas, los alcaldes llevaban un registro de los nombres, domicilio, oficio de los habitantes

[3] Como documenta Exbalin (2016), después de meses de tensión provocada por la acaparación de los granos y su consiguiente aumento de precios. El maltrato a un grupo de mujeres indígenas, donde una de ellas resultaría muerta, suscitó la exigencia de castigo contra los responsables. Las demandas lejos de ser atendidas fueron rechazadas con violencia. A los gritos y consignas contra el Virrey siguieron la movilización, el lanzamiento de piedras y el incendio de las puertas del palacio del Virrey y del Ayuntamiento, además de saqueos y otros incendios. La sublevación fue contenido por una milicia improvisada de caballeros españoles dejando un saldo de varios heridos y muertos.

de su territorio. Este control poblacional se extendía a los forasteros, ya que tenía facultades para solicitar a los dueños de los mesones y hostales la entrega del registro de cada uno de huéspedes (De Gortari, 2002). El censo preciso de la población tenía un doble objetivo: securitario evidentemente, pero también fiscal, el registro de la población buscaba mejorar la información de los censos religiosos y aumentar con ello, la recaudación fiscal, uno de los objetivos principales de las reformas Borbónicas (Exhalin, 2012).

De acuerdo con distintas fuentes, a Ladrón de Guevara también le correspondió diseñar el reglamento de los alcaldes de barrio. En esta tarea retomó como fuente de inspiración el modelo madrileño, aunque de la misma manera que en la traza de la ciudad, se realizaron distintas adaptaciones. La portación de uniforme fue una de las particularidades que distinguen al alcalde de barrio de la ciudad de México de su equivalente peninsular. Como lo señala Hernández (2012:36), citando el reglamento los alcaldes aplicado en la Ciudad de México, se establecia que los alcaldes de barrio además de portar el llamado bastón de justicia, "insignia de la real justicia y que les otorgaba fuero en sus causas criminales y negocios civiles", para hacer distintiva su actividad y fuese reconocidos y respetados por la población, portaban un "uniforme de casaca y calzón azul, vuelta de manga encarnada, y en medio de ella, a lo largo, un alhamar de plata." El alcalde menor en España como en México y otras regiones del imperio puede ser considerado el antecedente de los agentes de policía de barrio que basaba su efectividad en el control de un territorio y población específicos (Amigo Vázquez, 2017, Marin, 2012).

La adscripción local era un aspecto fundamental en la comprensión de esta figura primigenia de policía de barrio. Entre los historiadores existen divergencias en cuanto al procedimiento en que una persona podía llegar a ocupar este puesto. Para De Gortarí (2002) no hubo un solo mecanismo sino que este varió a lo largo del tiempo. Así, en un primer momento, los alcaldes de barrio fueron nombrados directamente por el Virrey y posteriormente se permitió que estos fuesen electos por sus propios vecinos. Mientras que para Exhabin (2012:51), "El alcalde de barrio era nombrado por un periodo de dos años por el virrey, a partir de las propuestas que formulaba el alcalde del cuartel mayor ante los vecinos del barrio". En lo que sí hay coincidencia es en que se trataba de un puesto honorífico y obligatorio. Si una persona se negaba a ocupar el cargo podía ser sancionado con una multa de hasta cien pesos y destierro de la ciudad. La obligatoriedad y la posibilidad de sanciones, en caso de negativa para ocupar el puesto, fue un elemento común en todo el imperio español. En Valladolid, por ejemplo, todos los varones mayores de 20 años, con excepción de los clérigos, tenían la obligación, en caso de ser electos

para el puesto de alcalde de barrio, de prestar su servicio por un año, con posibilidad de reelección (Amigo Vázquez, 2017).

Pero los recursos asignados para desempeñar la función no se correspondían con las amplias competencias formales. El puesto de alcalde de barrio fue honorífico. Como lo señala Exhalin (2012:50) en la realización de sus amplias facultades el alcalde de barrio sólo recibía "el apoyo de un escribano real para instruir las causas y redactar los informes" además de "tres alguaciles" para las labores de vigilancia. Si los alcaldes tenían la facultad para nombrar a su equipo de colaboradores, el reglamento no precisaba si estos recibían un salario. Aunque existen elementos para pensar que los alguaciles eran financiados por el alcalde directamente de su bolsa o a través de "comisiones" que estos recolectaban en sus labores de vigilancia, como se detalla más adelante (Exbalin y Pulido 2019).

El carácter honorífico fue un aspecto que no favoreció la profesionalización de la función policial. Como lo señalan Jobard y De Maillard (2015) un problema común de este tipo de sistemas es que transfiere el costo social sobre aquellos que ejercen la tareas de vigilancia. En el caso de la Nueva España se esperaba que los alcaldes de barrio se ganaran la vida desarrollando actividades económicas en paralelo con sus actividades de vigilancia. Desempeñarse como alcaldes de barrio representaba, de tal suerte, un costo en tiempo y dinero que no era una condición que, en principio, pudiese permitirse cualquiera.

Implícitamente, la condición honorífica representaba una restricción a la entrada que se complementaba con las condiciones de origen social y racial establecido en el reglamento. "El alcalde de barrio debía pertenecer a la "clase de los honoríficos", es decir, ser español instruido -por lo menos saber leer y escribir- y ejercer un oficio decente que no fuese un oficio mecánico" (Exbalin, 2012:51). Previendo la eventualidad de que no hubiera una persona que cumpliera con los requisitos establecidos, el virrey tenía la facultad de nombrar "como alcalde de barrio a otra persona distinguida de otro cuartel" (Hernández, 2012:35) Estas condiciones apuntan a pensar que en la idea del reformador, la función de vigilancia era una tarea moral reservada a las élites.

A pesar de lo anterior, en la práctica no fue posible en todos los casos cumplir con las condiciones formales, por lo que las reglas fueron adaptadas a las condiciones particulares de los habitantes de la Colonia. De hecho, como lo señalan distintas fuentes no todos los alcaldes cumplían con los requisitos de origen ni de educación expresados en la legislación. El primer grupo de alcaldes menores estaba integrado con individuos de orígenes variopinto. Había peninsulares pero también algunos de "oscuro linaje" (De Gortari, 2002). De acuerdo con Exbalin (2012:55) durante el

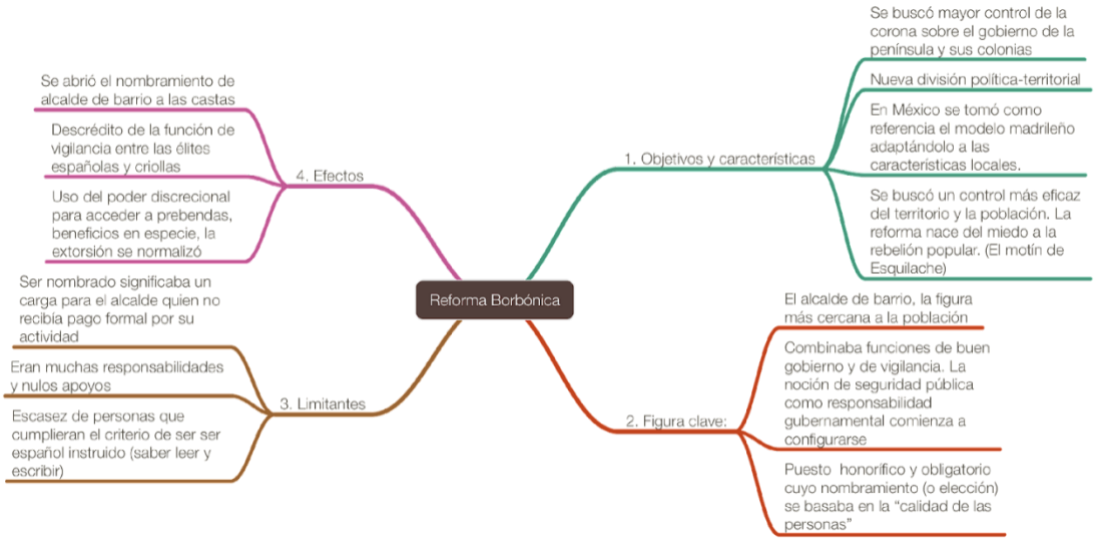
periodo de 1783 a 1785, alrededor de 40 por ciento de los alcaldes de barrios provenían de las castas. Este autor identifica una regularidad territorial al constatar que la presencia de representantes de las castas como alcaldes de barrio se incrementaba según los cuarteles se alejaban del casco central de la ciudad. La presencia multi-racial entre los alcaldes de barrio si bien ilustró de manera más fiel la realidad social y étnica presente en ese momento en la Ciudad, también tuvo otros efectos. Desde la primera oleada de nombramiento de alcaldes de barrio, la mezcla racial y social provocó que un grupo de alcaldes españoles protestaran los nombramientos de sus "colegas." El regente de la audiencia desoyó este reclamo, respetando los nombramientos originales y llamando al orden al grupo de inconformes, precisando que cualquier asunto de sus circunscripciones la debían tratar de manera individual con sus superiores jerárquicos, a saber, los alcaldes mayores (Exbalin, 2012). Permitir el acceso del puesto de alcalde de barrio a las castas desvalorizó esta posición a los ojos de las poblaciones de origen español e instruidas. A lo largo de los años se volvió la norma que los notables se disculparan para ocupar esta posición e incluso se negaran a pagar la multa. La falta de españoles instruidos que ocupasen el cargo de alcaldes de barrio -porque no habitaban los barrios o porque no deseaban ocupar el cargo-, abrió la puerta a la naciente clase media de la época. Así, panaderos, zapateros, cerrajeros, comerciantes, tocineros y pulqueros, todos ellos, representantes de los oficios mecánicos, originalmente excluidos, ocuparon el puesto de alcalde de barrio (De Gortari, 2002:129).

El desentendimiento de las élites de la función de policía no fue exclusiva de la Nueva España. En Europa, las élites también prefirieron no asumir directamente la actividad de policía y transfirieron sus responsabilidades de vigilancia hacia la naciente burguesía a través de sistemas informales de pago o de subvenciones de impuestos a cambio de los servicios prestados (Jobard y De Maillard, 2015). La diferencia es que en México el mecanismo informal que se impuso como solución para asegurar la participación de las nacientes clases medias en las actividades de vigilancia fue el acceso a ciertas prebendas y beneficios en especie. Algunos usaron el puesto para castigar a sus competidores comerciales imponiéndoles multas o controles excesivos (De Gortari, 2002). Otros más utilizaron sus poderes discrecionales para extorsionar a los detenidos. Como lo documentan (Exbalin y Pulido 2019) una práctica común era detener a los sospechosos de vagancia o de ser "parejas ilegítimas" y en lugar de llevarlos al cuartel, como dictaba el procedimiento, los encerraban en casas particulares o panaderías hasta que pagaran con trabajo o dinero por su liberación. La falta de pago o remuneración formal por el trabajo de vigilancia normalizó la extorsión como una práctica conocida y tolerada por los superiores. El cobro de "comisiones" fue la solución

que se encontró en la época para compensar a un personal encargado de la seguridad pero que no recibía una compensación por su labor pública. Así, los primeros antecedentes de la corrupción policial están presentes incluso antes de su institucionalización como función. Situación que se mantendría durante la independencia y mucho más allá.

Mapa mental 1.

Elementos esenciales de la reforma borbónica



Fuente: elaboración del autor.

4. Dos modelos: policía civil y milicia armada

Los últimos años del periodo colonial y buena parte del siglo XIX, la función policial continúo el camino dual que marcaba por un lado, la preocupación por el buen gobierno y una labor de cercanía con la población, mientras que por el otro, apuntaba hacia la consolidación de la visión según la cual su labor principal se asociaba con las tareas de mantenimiento de orden y control de la población.

Entre los eventos que marcaron el inicio del siglo XIX, merecen destacarse la invasión napoleónica de la península ibérica y el inicio del movimiento de independencia de 1810.

A raíz del primero, en 1808 se creó la Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen gobierno que buscó "evitar los descontentos, las infidencias y la subversión" Hernández (2005:24). Mientras que en reacción al segundo, en 1811, se formó la

Superintendencia General de Policía y Tranquilidad Pública que a través de sus 16 tenientes, distribuidos en los 32 cuarteles menores de la ciudad, supervisó vía pasaportes, la entrada y salida de personas de la ciudad, realizó labores de inteligencia en lugares y casas consideradas como sospechosas y evitó la celebración de reuniones multitudinarias, todas ellas, actividades que pueden ser consideradas como antecedentes de la policía política. Esta nueva organización policial generó descontento tanto de las autoridades municipales, que veían invadidas sus competencias, como de la población en general, que sufrió la escasez de productos de necesidad básica en virtud del amurallamiento de la ciudad (Nacif, 1986).

Durante el periodo de 1820 a 1860 cohabitaron dos fórmulas policiales distintas en la Ciudad de México (Pulido 2017a; Flores, 2019). La cohabitación de estos modelos fue favorecida por la Constitución de 1824 que estableció que el gobierno de la capital estaría a cargo del Departamento del Distrito Federal, instancia dependiente jerárquica y administrativamente del Presidente de la República. La nueva configuración política-administrativa también incorporó en su estructura al antiguo Ayuntamiento colonial que trajo consigo sus estructuras y prácticas de gobierno. En el ámbito de la seguridad pública lo anterior se traduciría en dos modelos de policía. El primero, bajo la responsabilidad del Ayuntamiento, más orientado a la proximidad y diálogo con la población, mientras el segundo, dirigido por el gobierno de la ciudad, más proclive al uso de métodos coercitivos para la conservación del orden público.

4.1 La policía civil: los jefes de cuartel republicanos

El primer modelo está vinculado con la vigilancia de proximidad, realizada bajo la responsabilidad del Ayuntamiento. Se trata de un esquema que retoma varios de los principios organizativos de los alcaldes de barrio implementados durante la colonia, a saber: el uso de la misma estructura territorial que segmentaba a la ciudad en cuarteles y barrios, el carácter honorífico y obligatorio de los nombramientos, la cercanía con los vecinos y la combinación de actividades policiales, judiciales y de buen gobierno.

La también denominada policía civil, de acuerdo con Pulido (2017a), se estructuraba, de abajo hacia arriba, en cuatro niveles jerárquicos. En la base se ubicaban **los ayudantes** que, entre otras actividades, se encargaban de realizar recorridos en las calles, cuidar el orden público, realizar detenciones *in fraganti* y llevar un censo de la calle que habitaban. El segundo nivel corresponde **a los jefes de manzana**, quienes eran electos directamente por los vecinos por un año. A ellos les correspondía nombrar y remover libremente a sus asistentes, mantener la

seguridad y orden público, llevar un padrón poblacional de su manzana y dirimir en juicio orales controversias vecinales menores definido como tal porque el pago de la eventual multa no llegaban a los tres pesos. En el tercer nivel se ubicaba **el jefe de cuartel** o también denominado **alcalde de cuartel**, quien junto con los jefes de manzana constituían el núcleo duro del esquema de policía vecinal. Los alcaldes eran electos por los jefes de manzana por una duración de dos años, eran responsables del mantenimiento del orden y seguridad del cuartel, aplicar las órdenes de cateo en los inmuebles determinados por los jueces, compilar los partes cotidianos de los jefes de manzana. Finalmente, en el cuarto nivel se ubicaba la **Junta Superior de Policía** compuesto por tres elementos, nombrados por los jefes de cuartel por tres años, responsables de vigilar el cumplimiento del Bando de Policía Prevención y Seguridad del Distrito Federal, proponer al gobernador reformas y apoyarlo en materia de seguridad de la ciudad.

Como se deriva de lo anterior, además de la cercanía orgánica con los habitantes donde realizada sus funciones de vigilancia, no sólo por su condición de colonos sino también porque su nombramiento se derivaba directa o indirectamente del voto de los habitantes de los barrios de la ciudad, la policía civil se caracteriza por ser una organización pre-moderna. Su vínculo con el antiguo régimen era doble. Por un lado, su grado de diferenciación no estaba plenamente consolidado. En su trabajo cotidiano los policías realizaban lo mismo actividades de vigilancia y seguridad, que de buen gobierno, además de tareas judiciales. Esta multidimensionalidad queda patente al considerar que estas figuras pueden ser consideradas lo mismo de los jueces de paz creados en 1853 (Castillo, 2011) que de los gendarmes (Pulido, 2017a)

Por otro lado, se trataba de una organización donde prevalecía, al menos formalmente, la lógica del honor sobre la lógica racional-burocrática (Piccato, 2010; Pulido, 2017a). El carácter honorario del nombramiento no sólo se vinculaba con la falta de una remuneración económica sino también con aspectos subjetivos de reconocimiento social asociadas a la "calidad de las personas" más que a las atribuciones y responsabilidades del puesto. En la colonia, como se constató más arriba, la noción de honor se vinculaba con el origen, estatus y cuna: los alcaldes de barrio tenían que ser españoles letrados. Al final del siglo XIX, el honor ya no se vinculó tan directamente al origen étnico o estatus social sino que se relacionó con el prestigio social, es decir si los individuos eran percibidos por su entorno como confiables, leales o ingeniosos (Piccato, 2010:132). De ahí lo significativo que los vecinos avalaban vía voto al designado como jefe de cuartel como una persona honorable (Pulido, 2017a). Esta noción hacía suponer, al menos hipotéticamente, que los detentores de este puesto estarían guiados en su

comportamiento por el honor. La importancia del honor como virtud pública no solamente estaba vinculada con aspectos morales sino también con aspectos prácticos. En esencia si los jefes de manzana y de cuartel estaban habilitados para portar una arma (sable, generalmente), su trabajo cotidiano se orientaba más a la mediación y diálogo con los vecinos que a la represión.

Como ocurrió en la época colonial con los alcaldes de barrio, los puestos de jefe de manzana como de cuartel gozaron de poco prestigio. Las negativas para ocupar estas posiciones fueron frecuentes. Entre las excusas más comunes se encontraban las razones de salud, edad o tiempo (Pulido, 2017a). Para forzar su participación se aplicaron sanciones económicas e incluso la prisión. A pesar de ello, los cuarteles menores siempre estaban escasos de oficiales (Rohlfes, 1983). Más allá del poco prestigio, el amateurismo es quizás el trazo más significativo de esta policía. Como en su antecedente colonial, el trabajo realizado por estos agentes no era de tiempo completo ni especializado. Los agentes combinaban sus actividades de vigilancia con el cobro de impuestos, el servicio de bomberos, además de su actividad económica privada necesaria para su subsistencia. En algunas ocasiones, los que aceptaron el puesto cometieron abusos y extorsiones. Pulido (2017a) señala el acoso que sufrían los propietarios de pulquerías y negocios de vinos y licores por parte de los jefes de manzana. En otras ocasiones, los agentes enfrentaban conflictos de interés. La aplicación de las reglas y eventualmente sanciones implicaba perjudicar a sus vecinos, que en el caso de los jefes de manzana que se dedicaban al comercio, también implicaba castigar a sus clientes. Dicho de otro modo, la actividad de control podría revertirse en su contra con un costo social e incluso económico (Rohlfes, 1983). Por último estos agentes no gozaban del respeto de otras autoridades públicas. Los jueces desconfiaban de sus juicios y la policía militar se burlaba de ellos. Además, su esfera de aplicación se limitaba a los barrios céntricos urbanizados (Rohlfes, 1983).

En suma, a pesar de sus dificultades de operación, en especial la transferencia del costo social sobre quienes realizan las acciones de vigilancia y su bajo nivel de profesionalización, este tipo de fuerzas policiales confirman el sendero que inicio durante la colonia que percibe la tarea policial como una de cercanía y comunicación con la población a la cual se brinda un servicio. Este tipo de policías de proximidad no eran el único referente de autoridad sino que compartían el territorio con otras fuerzas de seguridad de tipo miliciano que a continuación se presentan.

4.2 El modelo de las milicias urbanas

El otro modelo de policía que funcionó de manera paralela a la policía civil estaría compuesta por distintos cuerpos de policía uniformada, asalariada y armada adscrita al Gobierno del Distrito Federal (durante el período federalista) o la Junta Departamental (durante el período centralista) (Flores, 2019). Si el ayuntamiento apostó por la policía de proximidad, el modelo de policía adoptado por el gobierno del Distrito Federal estaba más orientado hacia la instauración de milicias urbanas, aunque sin obviar del todo la vigilancia de cercanía. En este modelo de policía, las estructuras, los rangos y los grados se inspiran en el ejército. Aunque la literatura revisada no aporta evidencia de la aplicación de métodos de selección y reclutamiento, sí se subraya que el personal adscrito en estos cuerpos policiales lo estaba de motu proprio y no como consecuencia de una carga concejil o nombramiento honorario (Pulido, 2017a). Otros atributos generales de esta policía fue el uso de uniforme, la portación de armas (sables y pistolas) y estar adscritos a estructuras organizacionales más complejas (Flores,2019). Estos agrupamientos surgieron, desaparecieron o mutaron a raíz de reformas emprendidas por los distintos gobiernos que atravesaron el convulso siglo XIX que se desarrolló entre intervenciones extranjeras, revueltas y rebeliones de la más diversa índole. Entre los agrupamientos policiales del gobierno de la ciudad se encuentran los Celadores públicos (1826), los cuerpos de seguridad pública (1832), los vigilantes nocturnos (1834), cuerpos de policía municipal de vigilantes diurno y nocturno (1838), policía de seguridad (1848) Guardia de policía del Distrito federal (1848), Guardia diurna (1850), Guardia nocturna (1862). (Pulido, 2017a)

Para ilustrar los elementos constitutivos comunes en cuanto a la estructura y actividades realizadas, a continuación se describen las características de algunos de estos cuerpos policiales.

El primer grupo de vigilantes del México independiente bajo el modelo militar fueron **los celadores** (1826) cuyos antecedentes se vinculan el servicio de alumbrado colonial creado a finales del siglo XVIII. Su trabajo consistía en realizar rondines nocturnos por las calles de la ciudad y mantener en funcionamiento las farolas de la capital, para ello eran dotados de aceite y mechas. Este nuevo agrupamiento se componía de 150 hombres a pie y 100 montados y no gozaban de ningún fuero. Para suscitar el respeto de la población, que tradicionalmente maltrataba a los celadores se establecieron multas de 10 a 100 pesos y el encarcelamiento de 8 días a 3 meses. Para mejorar la imagen de los celadores, los nuevos reclutas tenían que cumplir criterios de estatura, corpulencia. También se mejoró su remuneración siendo de 25 pesos mensuales para el personal a pie y de

35 pesos para el montado. (Nacif, 1986) La reforma del cuerpo se completó con el despido de los antiguos celadores, ya que el presupuesto destinado para su paga fue transferido para el pago del nuevo cuerpo. Pero este esquema de policía paramilitar, enfocada en el control de la criminalidad vía el uso de la fuerza no duraría mucho tiempo en funcionamiento. En 1827 el Cabildo tuvo que restituir en su puesto a varios de los antiguos celadores. La razón de esta decisión obedece a que el nuevo cuerpo se concentró en la represión de la criminalidad, descuidando las funciones de control de los comercios que cometieron abusos hacia la población. El resultado de esta situación fue la convivencia de dos sistemas, uno encargado a la vigilancia y represión y otro, adscrito a los regidores, encargado de funciones de administración pública (Nacif, 1986). En 1829 el personal adscrito a este servicio fue denominado **Guarda Serenos** y estaban organizacionalmente adscritos a la compañía de caballería de celadores públicos que dependía directamente del gobernador de la Ciudad (Flores, 2019).

Años más tarde (1832) las autoridades de la ciudad fundaron los denominados **cuerpos de seguridad pública** que contaron con una fuerza efectiva de 1000 hombres, que podría incrementarse en 200 más en caso de necesidad (Barrón, 2003). Estas fuerzas tuvieron fuero militar y se nutrieron lo mismo de veteranos que de personal en activo, se organizaron en batallones y realizaron actividades de vigilancia a pie y a caballo. De acuerdo con Barrón (2003), la fundación de estas milicias inaugura la tradición de las autoridades de buscar controlar los potenciales desórdenes sociales con el aumento en el número de elementos asignados a la tarea de seguridad.

Para 1834, fueron creados **los vigilantes nocturnos**, cuerpo de caballería que puede ser considerado como una actualización de los celadores, porque replicaba las acciones de aquellos: mantener el alumbrado público y garantizar la seguridad y propiedad de los habitantes, preservar el orden público, así como perseguir y consignar a los delincuentes (Pulido, 2017a). La Junta Departamental buscó consolidar la vigilancia de las calles de la ciudad durante las 24 horas del día. Para ello, en 1838 creó **La policía municipal** con sus respectivos cuerpos diurno y nocturno. Esta policía dependía jerárquicamente del Prefecto. Según datos recabados por Flores (2019) el destacamento nocturno estaba formado por 114 hombres a caballo que eran encuadrados por 8 cabos del ejército, adscritos cada uno de ellos a un cuartel mayor. Por su parte, la guardia diurna se integraba por 1 comandante y 5 cabos y 44 hombres a caballo. De lo anterior se infiere que la vigilancia nocturna era prioritaria. Siguiendo con Flores, la vigilancia a través de rondines se concentraba en la zona central de la ciudad donde se ubicaban la mayor concentración poblacional y económica. Su trabajo cotidiano incluía separar

a rijosos, disolver reuniones callejeras de más de 10 personas, detener sospechosos, controlar el comercio ambulante y velar por la limpieza de las calles y de los canales.

Por otra parte la Guardia de la Ciudad de México fue otra milicia local que funcionó en la Ciudad de México de 1846 hasta alrededor de 1880 (Villalpando, 2020). La Guardia más que estar pensada para salvaguardar la seguridad pública estaba concebida como un cuerpo miliciano de defensa contra los enemigos foráneos. Inspirada en la idea federalista según la cual los gobiernos locales y sus ciudadanos tienen el derecho de poseer armas para contribuir a la defensa de su nación, la guardia de la ciudad de México le tocó participar antes, durante y después de la guerra con los Estados Unidos. De hecho, en la defensa de la ciudad a los batallones Independencia y Bravos les tocó participar en las batallas de Churubusco, mientras que en la batallas de Molino del Rey los batallones Libertad, Mina, Querétaro y Unión tuvieron una participación destacada (Villalpando,2020).Una vez firmado el tratado de Guadalupe Hidalgo y el consiguiente retiro de las fuerzas de ocupación, los remanentes de la guardia nacional se hicieron cargo de la seguridad de las calles de la ciudad, evitando con ello el pillaje y la anarquía ante el vacío de poder (Urbina, 2014). Esta milicia armada todavía participó en la guerra de Reforma y contra la intervención francesa. Aunque en las labores de seguridad pública entraron al relevo la Guardia diurna (1850) y Guardia nocturna (1862) corporaciones que utilizaron esquemas de funcionamiento similares a las existentes antes de la guerra.

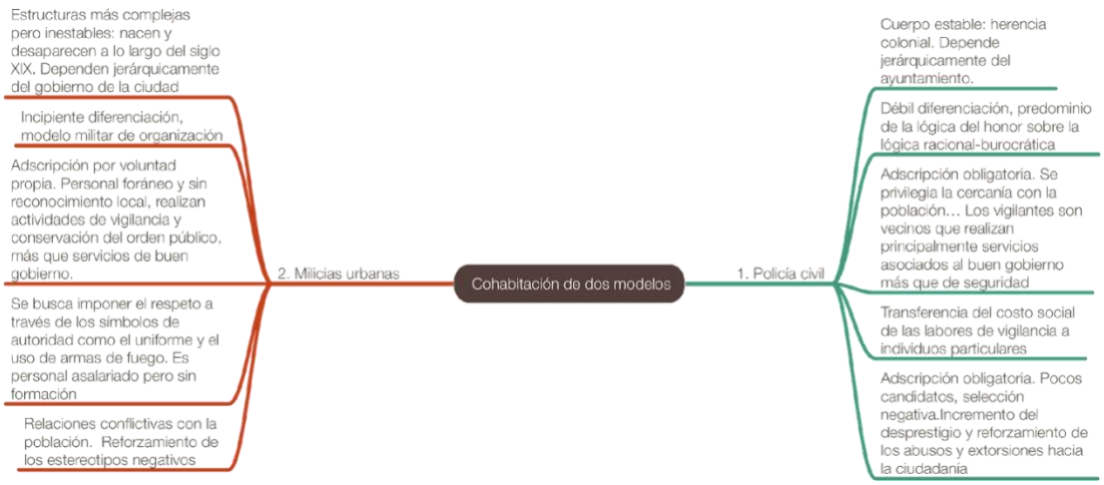
A pesar de la discontinuidad en el poder político, las diferentes milicias urbanas confirman el sendero hacia la especialización de la función policial en tareas de conservación del órden, prevención y represión del delito. Esta confirmación viene de la mano con el uso del modelo militar como referencia de organización. Entre los elementos distintivos destacan la estructura piramidal jerárquica, los rangos y grados, el uniforme y la portación de armas. Sobre estos dos últimos elementos merece la pena detenerse un momento. El uso (o no) de armas de fuego entre las policías es un reflejo de la naturaleza profunda de la manera en que la sociedad se relaciona con la autoridad, específicamente en la legitimidad que esta última goza para el uso discrecional de la fuerza. Por ejemplo, a finales del siglo XIX, en la policía de Londres, los *Bobbies* portaban un uniforme muy distinto al del ejército y sólo tenían autorizado el uso de cachiporras. El uso limitado de armamento y su estricto control a través de manuales y procedimientos explícitos se explica porque las autoridades buscaban mantener la disciplina social sin entrar en conflicto con su población. El control del uso de la fuerza buscaba ganar la confianza entre la población a la vez que mostraba un gobierno sensible a las clases populares que

habían sufrido especialmente de la violencia policial (Durston, 2012). En Estados Unidos, la organización de los departamentos de policía de sus ciudades se inspiró en el modelo londinense, con la diferencia que en este país no se tenía el antecedente de conflicto social y los agentes del orden portaban un uniforme muy similar al de la milicia además de portar armas de fuego. Los departamentos de policía fueron dirigidos por oficiales locales electos a través de elecciones. Los policías eran vistos como gente del pueblo. Ello les permitió tener un poder discrecional más grande que sus contrapartes británicas. *The cops* tenían mucha mayor libertad para usar sus armas y el uso de la fuerza pública, lo que derivaría en excesos y abusos contra las minorías étnicas (Walker y Katz, 2018).

En nuestro país, a lo largo del siglo XIX, la portación de uniforme y de armas de fuego fueron dos reivindicaciones constantes entre el personal de las milicias urbanas. Los policías reclamaron una vestimenta digna y el uso de armas de fuego como elementos necesarios para sus actividades de vigilancia. Como lo señala Pulido (2017a), la portación de uniforme y armas de fuego no sólo facilitaba la identificación de las fuerzas del orden, también tenía el propósito de paliar la falta de "honorabilidad" de los agentes del orden quienes eran fuereños y por ende, eran mirados con desconfianza. Asociado a lo anterior, el uso de los símbolos de autoridad buscaba imponer el respeto de los agentes del orden público aunque fuera por medios coercitivos. El uso de armas entre las policías generó controversias y fue motivo de críticas por parte de la opinión pública que cuestionó la pertinencia de dotar de poder de fuego a personas sin entrenamiento, sin conocimiento del código penal y propenso a la corrupción debido a su escaso salario. Así, lejos de mejorar la imagen pública de los policías no hizo más que reforzar los estereotipos negativos (Pulido, 2017a). Los policías eran dibujados como individuos intelectualmente limitados, viciosos y cobardes. Entre las clases populares, que eran las principales víctimas de los abusos policiales, eran temidos y odiados, mientras que entre las personas de levita, los policías continuaron siendo motivo de burla y desprecio (Rohlfes, 1983). Finalmente, conviene señalar que el uso de la fuerza pública no fue sino un recurso a disposición de los policías que como las policías vecinales también negociaron para su provecho personal la aplicación de la ley (Exbalin y Pulido, 2019).

Mapa mental 2.

Elementos esenciales de la policía civil y milicias urbanas



Fuente: elaboración del autor

5. La visión positivista del orden y progreso

Con el triunfo de la República sobre el Imperio en 1867 se inició un período inusitado de relativa estabilidad política en el país. La implementación de las reformas liberales como la secularización de la educación, la desamortización de bienes en manos muertas y la pacificación del territorio figuraron entre las prioridades de los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada. Bajo el influjo del positivismo, Porfirio Díaz estableció el orden como la condición necesaria para el progreso del país. El orden público se posicionó así como una de las prioridades del régimen que destinó recursos legales, humanos y materiales para su impulso. Entre los cambios jurídicos e instituciones destacan la reforma del código penal (1871), la construcción de nuevos penales, entre ellos el tristemente célebre Lecumberri (1900), además de la creación de la Gendarmería (1879), responsable de la seguridad de las ciudades de la época. Visto en su conjunto, los cambios anteriormente señalados representaban un impulso reformador no visto desde el tiempo de los Borbones.

5.1 Orden y Progreso: la gendarmería porfirista

A finales del siglo XIX, la ciudad de México era el escaparate utilizado por Díaz para mostrar al mundo el desarrollo y prosperidad alcanzados por el régimen. El gobierno de la ciudad se esmeró limpiando y embelleciendo sus calles con parques y jardines. También se preocupó por introducir a la capital en la vanguardia de la época con la instalación del alumbrado público y el tendido de líneas de tranvías que conectaban el casco histórico con los nuevos fraccionamientos dotados de todos los servicios públicos de la modernidad: agua potable, electricidad y drenaje. Aunque, conviene precisar que este desarrollo era acotado y en cierta medida artificial. Bastaba alejarse de las colonias aristocráticas y adentrarse en sus periferias y barrios populares para constatar que la ciudad mantenía intactos los problemas de miseria e inseguridad presentes desde tiempos coloniales (Santoni, 1983; Piccato, 2010).

Para paliar los problemas de inseguridad y desorden, la reforma de la policía aparecía como imperiosa. El primer intento reformador fue realizado en 1878 con la creación del **Resguardo Municipal** que sustituyó a los resguardos diurnos y nocturnos. Esta reforma fue calificada de insuficiente e ineficaz porque mantuvo a los mismos elementos policiales, que además de reproducir los viejos problemas de corrupción y abuso, resultaban insuficientes para vigilar el territorio de la ciudad (Santoni, 1983). Para 1879, el efímero Resguardo Municipal fue sustituido por la **Gendarmería Municipal**. Este nuevo cuerpo se inspiró en la Gendarmería francesa, de la que además del nombre, compartía una estructura vertical y jerárquica que vinculaba directamente a la policía con el poder político. Durante sus primeros años, la Gendarmería se compuso de una base operativa de 800 gendarmes, una línea media de 32 oficiales y una alta jerarquía de 8 comandantes, todos bajo la dirección de un jefe de policía que rendía cuentas al gobernador quien a su vez, dependía del presidente Díaz (Rohlfes. 1983). El arribo de la Gendarmería implicó la eliminación de los serenos, los policías amateurs y la policía militar, lo que representó una modificación en el sendero hasta ese momento emprendido donde la vigilancia era asumida en gran parte por los ciudadanos a través de estructuras honoríficas y/o cuerpos de seguridad paramilitares. Dicho lo anterior, dentro de las funciones formales y en la práctica también, los gendarmes mantuvieron una cercanía con los habitantes de los barrios en los que brindaban su servicio, además de velar por aspectos del buen gobierno como el aseo y la higiene pública (Pulido, 2012). Así más que una ruptura, la Gendarmería sintetizó en una única organización las dos visiones de policía presentes desde la época colonial.

Además de la centralización y la sustitución de los antiguos cuerpos de vigilancia, la Gendarmería buscó mejorar la seguridad de las calles de la ciudad por medio de un incrementó en el número y la calidad de los agentes del orden. Así, la Gendarmería representó un incremento en la capacidad operativa de 300 elementos respecto al resguardo. Sus 800 elementos fueron divididos en tres turnos de 8 horas, desplegados en 8 compañías de 100 gendarmes cada una. Con esta fuerza se aseguró una mejor cobertura de la ciudad. Por primera vez la capital fue vigilada las 24 horas del día, los 365 días del año. (Rohlfes, 1983). La policía urbana se complementó además con una policía montada compuesta de 150 gendarmes, 12 caporales, 1 comandante y un jefe responsables de patrullar las carreteras y alrededores de la ciudad. La política de reforzar la vigilancia a través del incremento en el número de agentes se mantendría vigente durante todo el Porfiriato (y mucho más allá). Para 1910, la Gendarmería llegó a contar con 3086 elementos, cifra que situaba a la ciudad de México con más policías por habitante que otras grandes ciudades de Europa y los Estados Unidos en el mismo período (Rohlfes, 1983).

La mejora de los estándares de contratación fue el segundo aspecto a destacar de la reforma. Por primera vez se exigió que los aspirantes a gendarmes supieran leer y escribir, además de contar con nociones de aritmética como condición para integrarse al cuerpo. El paso del Resguardo a Gendarmería no fue un simple cambio de nombre sino que conllevó la renovación sustantiva del personal policial. Los integrantes del Resguardo no fueron necesariamente recontratados: 6 de las 8 compañías estaban integradas por personal de nuevo ingreso (Santoni, 1983). Aquellos que fueron recontratados sólo recibieron la mitad de la paga, al ser clasificados como gendarmes de segunda clase y sólo mantuvieron su puesto en lo que se encontraba personal que cumplieran con los requisitos. Con ello se resolvió el problema de la falta de elementos que cumplían con los requisitos de ingreso sin bajar los estándares de contratación ni descuidar la vigilancia de la ciudad (Rohlfes, 1983:46).

Para combatir la extorsión hacia la población se incrementó de manera considerable el salario de los gendarmes que pasó de 25 centavos a 1 peso diario (Rolfhes, 1983). Adicionalmente, para mejorar su imagen se les dotó de un nuevo uniforme que les otorgaba porte y distinción. Los gendarmes usaban gorra militar, portaban un bastón similar al utilizado por los *Bobbies* ingleses, además de un revólver (Santoni, 1983). Estos dos elementos se vinculan directamente con falencias detectadas en los anteriores cuerpos de policía. Los reformadores de la época consideraron que un incremento en el ingreso de los policías y una mejor

presencia eran suficientes para evitar que los gendarmes cayeran en la tentación de la corrupción así como cambiar las relaciones entre la policía y la población.

5.2 Los problemas estructurales de la Gendarmería porfirista

Detrás de la fachada moderna y profesional, la Gendarmería adolecia de fuertes problemas estructurales. Los dos pilares bajo los cuales se sustentaba: el aumento en la capacidad de vigilancia y la mayor habilitación del personal demostraron tener falencias significativas. Si el número de elementos policiales en las calles aumentó, la vigilancia se focalizó en los barrios donde vivían las clases acomodadas. La creación de nuevas colonias residenciales desarrolladas entorno al paseo de la Reforma, como la Roma, la Condesa, San Rafael, Cuauhtémoc y Santa María son reflejo de la lógica del régimen de racionalizar el espacio público, fraccionando las antiguas haciendas en lotes dotados de infraestructura y servicios públicos -incluida la seguridad-. Pero este crecimiento urbano planificado soslayó a las colonias periféricas donde vivían la población migrante y pobre. En estos barrios, la presencia policial fue escasa o inexistente (Rohlfes, 1983; Piccato, 2010). Lo anterior acentuó la percepción de inseguridad de las clases pudientes que consideraban a las barriadas como nido de ladrones, gente viciosa e inmoral. Los pobres urbanos fueron de este modo criminalizados por su condición socioeconómica (Piccato, 2010). En este sentido, la policía mexicana fue muy similar a las policías de ciudades europeas de la época consideradas como policías de clase (Jobard y De Maillard, 2015).

Por otra parte, la percepción positiva de la Gendarmería duró poco tiempo. Menos de un año después de su creación, distintos historiadores coinciden en señalar la persistencia de malas conductas entre los gendarmes como el uso excesivo de la fuerza y la extorsión. (Santoni, 1983; Piccato, 2010). Para paliar con estas desviaciones se implementaron varias medidas disciplinarias como arrestos y multas. Lo cierto es que ni la renovación de la mayoría de los gendarmes ni la aplicación de medidas disciplinarias modificaron las prácticas desviantes. Lo anterior, dejó en evidencia los límites del reclutamiento preocupado más en "la calidad" que en la formación de las personas. La gendarmería porfirista mantuvo resabios de la lógica del honor en su esquema de reclutamiento al dar más peso a las recomendaciones, redes de parentesco o testimonios de vecinos que a un adecuado entrenamiento y selección de personal (Pulido, 2017b).

La racionalidad de la élite política en materia de orden exigía resultados rápidos y visibles. La presencia policial en las calles era imperiosa, incluso si esta no estaba respaldada por un entrenamiento adecuado. "La ciudad no estableció una academia permanente durante el Porfiriato. En 1897 se inauguró una escuela,

pero por razones inesperadas nunca abrió sus puertas a estudiantes" (Rohlfes,1983:93). Santoni (1983) concuerda al señalar que existen registros que confirman la existencia de una academia, pero no se cuenta con información que compruebe la impartición de algún tipo de formación a los futuros gendarmes. Finalmente, Pulido (2012) señala que algunos gendarmes recibieron cursos de defensa personal y algunos otros cursos de tiro en el campo militar. Lo que confirma que la formación de los gendarmes nunca fue sistemática sino más bien se trató, cuando existió, de esfuerzos discontinuos. Los autores coinciden en señalar que la formación de los gendarmes fue empírica y tradicional. Al final, lo que predominó fue la escuela de la calle, es decir, los nuevos reclutas aprendían su oficio empíricamente bajo la tutela de gendarmes con más experiencia.

Además de la falta de entrenamiento sistemático, la Gendarmería también adoleció de una alta rotación de personal. Desde el punto de vista de la autoridad, el problema no era tanto el ingreso sino lograr mantener a los agentes en la institución. El salario que recibían los gendarmes, equivalente al salario de un artesano de la época, no fue un incentivo suficiente para retener al personal de vigilancia. En promedio, los gendarmes sólo permanecían 2 años y 4 meses en la corporación (Rolfhes, 1983:120). Para evitar las deserciones en masa, los nuevos gendarmes firmaban un contrato donde se comprometían a mantenerse en el cuerpo por al menos dos años. También debían dejar un depósito de 60 pesos en garantía del costo del uniforme y la pistola. En caso de baja por indisciplina o deserción, el gendarme perdía este dinero. Esta medida fue adoptada para evitar que los desertores se llevaran su arma y uniforme antes de cumplir con su contrato (Pulido, 2012).

El perfil típico del gendarme era un hombre maduro, menor de treinta años, soltero, recién llegado del campo o de segunda generación. La mayoría de ellos eran fuereños. Antes de ser gendarme habían trabajado en distintos oficios como "zapateros, carpinteros, mecánicos" o jornaleros agrícolas y sólo una minoría de ellos contaba con experiencia militar (Pulido, 2012:77). El ingresar en la Gendarmería implicaba aceptar el estigma social de ser considerado como parte de los menos aptos de la sociedad. Así, para la mayoría, el trabajo de gendarmes no era una actividad que consideraran hacer por el resto de su vida. Su ingreso a la policía se explicaba más por razones económicas que por vocación. La alta rotación y deserción así lo demuestran.

Más allá de la imagen pública negativa de los gendarmes, lo cierto es que la policía no era un lugar propicio para desarrollar una carrera de largo aliento. Para los recién llegados era prácticamente imposible ascender y transitar por los distintos

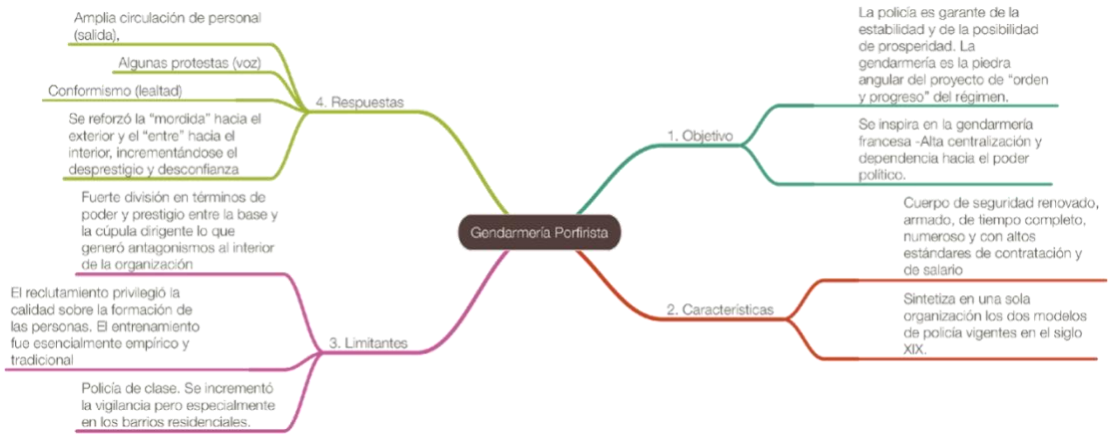
grados hasta convertirse en comandantes. La gendarmería no era un vehículo que propiciara la movilidad social. Los puestos de alta dirección se encontraban reservados a la élite quienes debían su posición a sus conexiones con la esfera política. El análisis de los comisarios de policía nombrados en el régimen de Díaz, realizado por Pulido (2017b), revela que al frente de la organización policial estuvieron oaxaqueños (específicamente de Tuxtepec), miembros de la camarilla política de los científicos e incluso familiares del dictador como su sobrino Félix Díaz. El perfil de jefe de la policía de acuerdo con Rolfhes (1983:53) era el de un individuo con experiencia militar y con una lealtad probada hacia el caudillo, algunos de ellos incluso fueron compañeros de armas. Además, en el ejercicio de su función como jefes de policía, la norma era que le dedicaran más tiempo a sus inversiones económicas y carrera política, delegando la dirección cotidiana de la policía a sus asistentes. De tal suerte, la estructura policial estaba compuesta, por un lado, por una amplia base operativa de individuos adscritos a las clases populares, cuya decisión de ingreso se sustentaba en necesidades económicas básicas, mientras que, por el otro lado, existía una minoría encumbrada que debía su posición a sus vínculos personales o familiares con la élite política que veía su paso por la gendarmería como un escalón más en su trayectoria política.

Aunado a las abismales diferencias de clase y perspectivas de carrera, las relaciones entre la base y la jerarquía eran conflictivas. Los mandos medios utilizaron su poder disciplinario para cometer abusos contra sus subordinados. La falta de aseo personal, las ausencias en su puesto de trabajo, el no informar sobre robos o la fuga de sospechosos eran algunas de las situaciones que podían conducir a la aplicación de sanciones administrativas. Los gendarmes podían ser castigados con arrestos y/o multas que mermaban sus ingresos. En los días de arresto se les descontaba la mitad de su sueldo y las multas iban de 10 a 15 centavos. El dinero recolectado se concentraba en una bolsa común destinada formalmente para el pago de pensiones, premios o sepelios de los agentes caídos en servicio, aunque muchas veces, estas aportaciones terminaban en el bolsillo del comisario (Rohlfes, 1983:128). Las multas más que tratar de corregir los comportamientos desviantes de los gendarmes fue un mecanismo utilizado por la jerarquía para extorsionar a la base. La extorsión hacia el personal operativo era una costumbre arraigada y podía aplicarse a través de medidas disciplinarias o a través de transferencias institucionalizadas disfrazadas de regalos: como la transferencia "voluntaria" del salario de un día, que cada gendarme ofrecía como regalo en los aniversarios del secretario de gobernación, gobernador, inspector general, sus secretarios, jefes de los policías de pie y montada, comisarios y comandantes de compañía" (Rohlfes, 1983:128)

Ante este escenario, tomando la clasificación de Hirshman (1980), los gendarmes podían optar tres tipos de comportamientos. La primera opción era *la salida*, es decir, abandonar la organización ya sea vía la deserción o la no renovación de su contrato, situación que como vimos arriba fue recurrente entre los gendarmes. La segunda posibilidad era la voz, esto es protestar, manifestarse y resistir los abusos. Este tipo de comportamiento fue sin duda menos significativo aunque no por ello ausente y puede ilustrarse con los llamados a huelga realizados en 1904 (Piccato, 2010) o la denuncia ante la prensa escrita de los abusos cometidos por la jerarquía (Pulido, 2012). Finalmente el tercer comportamiento en el modelo es *la lealtad*, que implica alineamiento del comportamiento de la base con los interés de sus superiores. En este caso, la lealtad conllevó la institucionalización de prácticas como la "mordida" a la ciudadanía y el "entre" a la jerarquía afin de conciliar las demandas de la jerarquía y satisfacer al mismo tiempo las necesidades personales de los gendarmes. Por lo anterior, es plausible avanzar la hipótesis que fue en este momento que la cultura policial adquirió su dualidad formal e informal que al mismo tiempo tolera y castiga las desviaciones policiales, al ser permisiva respecto a los delitos "funcionales", es decir, aquellos que se realizan bajo control de la jerarquía y que tienen beneficios colectivos, pero al mismo tiempo implacable contra aquellos que osan irse "por la libre" y buscan obtener "rentas" individuales, sin conocimiento ni control de la corporación.

Mapa mental 3.

Elementos esenciales de la organización y efectos de la gendarmería porfirista



Fuente: elaboración del autor

La génesis y trayectoria organizacional e institucional de la policía en la ciudad de México confirman la relevancia del pasado en la comprensión tanto los trazos fundamentales de la cultura policial así como de la manera de concebir el orden público por parte de las autoridades. El nacimiento y evolución de la organización e institución policial en nuestro país tuvo lugar a través de un largo y complejo proceso donde la idea misma de orden como responsabilidad pública se fue construyendo a lo largo del tiempo. La policía en su concepción primigenia nace como sinónimo de buen gobierno. No fue sino a través del transcurso de los siglos como fue adquiriendo su connotación moderna y comienza a ser asociada con las tareas de procuración del orden y la seguridad pública. Este tránsito no fue totalmente unidireccional ni total. Esta dualidad, en apariencia superada, sigue presente en las actividades cotidianas de la policía preventiva de hoy en día ilustrada en su amplia gama de actividades que la llevan lo mismo a pedir a los asistentes a una fiesta privada disminuir el ruido, que a buscar a niños perdidos o detener delincuentes en flagrancia.

La ordenanza de 1782 y la creación de la Gendarmería Porfirista en 1879 constituyen dos momentos clave en el proceso de formación de la policía capitalina. A pesar de estar separadas por más de 100 años, estas dos coyunturas críticas comparten interesantes paralelismos. Para empezar, los dos constituyen impulsos racionalizadores, el primero, al dividir el territorio urbano con vistas a mejorar el control de la población; el segundo, al crear el primer cuerpo de policía de tiempo completo. Otro elemento de confluencia es que ambos impulsos reformadores se realizaron tomando como referencia paradigmas provenientes del extranjero. En la reforma del siglo XVIII es evidente la influencia de la Ilustración, mientras que en la del XIX, el positivismo francés aparece como la referencia ideológica de la reforma. Ahora bien, si el uso de referentes extranjeros es innegable, lo anterior no quiere decir que estos hayan sido aplicados como si se tratase de simples recetas. En cada caso, los reformadores adaptaron estos esquemas generales de referencia a las particularidades nacionales. En la ordenanza de 1782 por ejemplo, la división política de la ciudad fue adaptada a las características del territorio de la ciudad, lo mismo ocurrió con la figura del alcalde de barrio donde se permitió la participación de las castas en las tareas de vigilancia. Por su parte, en la Gendarmería Porfirista se copiaron los principios de organización centralizada del modelo francés, pero en el reclutamiento se mantuvo la calidad de la persona como criterio principal de contratación.

Paradójicamente, estas adaptaciones favorecieron también la persistencia de ciertas prácticas que con el tiempo llegaron a normalizarse. Sin querer proponer ningún tipo de relación causal, no deja de sorprender, sin embargo, que la

repetición de ciertas condiciones del trabajo policial arrojaron resultados similares en distintos momentos en el tiempo. El carácter honorífico del trabajo de vigilancia durante los siglos XVIII y XIX normalizó la extorsión en las relaciones policía-población urbana pobre, como se constató en los alcaldes de barrio de fines del virreinato o los jefes de cuartel republicano.

Algo similar se puede señalar respecto a la visión de las élites en relación a la tareas de vigilancia. Durante la Colonia y buena parte del siglo XIX las élites prefirieron delegar las tareas de vigilancia a las clases medias y populares, con los resultados ya mencionados en materia de corrupción pero también afectando el prestigio de la actividad policial. La precariedad en la imagen pública de los agentes del orden incentivo el uso de los símbolos de autoridad como el uniforme y la portación de armas de fuego que fueron utilizados como instrumentos que buscaban imponer el respeto hacia los agentes del orden público por medios coercitivos. No obstante, la falta de entrenamiento y los excesos policiales tuvieron por consecuencia reforzar los estereotipos negativos.

La reforma de la Gendarmería Porfirista lejos de significar una ruptura vino a corporalizar organizacionalmente una serie de prácticas sociales pre-existentes. La organización policial porfirista lejos de generar nuevos patrones de comportamiento continuo con las inercias y maneras de pensar la seguridad pública abrazadas durante la colonia y los primeros años de vida independiente. La reforma de 1879 produjo un cuerpo de policía civil, uniformado, armado, dedicado a la vigilancia y prevención del crimen a tiempo completo, actividades por la que recibía un salario y que lo vinculaba jerárquicamente con el poder político. La imagen que proyectaba hacia el exterior era la de una institución situada en la vanguardia de su época, que había cambiado instituciones anacrónicas legadas de la herencia colonial por una policía profesional y moderna. Aunque se hicieron avances hacia la construcción de una policía moderna, la falta de un entrenamiento, las nulas perspectivas de carrera y el desprestigio de la actividad policial consolidaron el sendero según el cual la institución policial favoreció la cohabitación de estándares dobles: legales e ilegales en la conservación del orden público.

Referencias

Amigo Vázquez, L. (2017). El mantenimiento del orden público desde la Ilustración al Liberalismo. Los alcaldes de barrio en Valladolid (1769-1844), Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea], https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70598

Alvarado, A. (2012). El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México. El Colegio de México.

Alvarado, A. y Silva, C. (2011). Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México, Revista Mexicana de Sociología, 73(3), 445-473. http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/28724

Arteaga, N. y López, A. (1998) Policía y Corrupción: el caso de un municipio en México. Plaza y Valdes.

Astorga, L. (2016). El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio. Debolsillo.

Azaola, E. (2006). Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México. Ediciones Coyoacán.

Barrón, M.G. (15-17 de mayo de 2003). Militarización de la seguridad pública en México ¿Actualización o permanencia histórica? Conferencia Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies. La Jolla, California, Estados Unidos.

Bazán Alarcón, A. (1964). El Real Tribunal de la Acordada y la delincuencia en la Nueva España. Historia Mexicana. 13(3), 317-345. https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/970

Benítez, R. (2016). Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública. En R. Benítez y S. Aguayo (Eds). Atlas de la seguridad y la defensa de México (pp.131-144). CASEDE-Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

Castillo, D. (2011). La ley y el honor: jueces menores de la Ciudad de México, 1846-1850) Signos Históricos. (26). 78-109. https://www.redalyc.org/pdf/344/34422795004.pdf

De Gortari, H. (2002). La ciudad de México de finales del siglo XVIII: un diagnóstico desde la ciencia de la policía. Historia Contemporánea. (24).115-135. http://hdl.handle.net/10810/37914

Esping-Andersen, G. (2007). Les trois mondes de l´État-providence. Essai sur le capitalisme moderne. Presses Universitaires de France.

Durston, G. (2012). Burglars and Bobbies: Crime and Policing in Victorian London, Cambridge Scholars Publishing.

Exbalin, A. (2012). Los alcaldes de barrio. Panorama de los agentes del orden a finales del siglo XVIII. Antropología. Boletin oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (94). 49-59 https://revistas.inah.gob.mx/index.php/antropologia/article/view/2699

Exbalin, A. (2016). Riot in Mexico City: a challenge to the colonial order? Urban History 43(2). 215-231. https://doi.org/10.1017/S0963926815000279.

Exbalin, A. y Pulido, D. (2019). ¿Una negociación del orden? Corrupción policial en la Ciudad de México, 1798 y 1849. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura 46(2). 35-57. https://doi.org/10.15446/achsc.v46n2.78213

Flores, G. (2019). La ciudad, sus guardianes y la justicia. Un estudio de su relación durante la vida republicana de la ciudad de México (1824-1946). Estudios de Historia Moderna Contemporánea (57). 3-40. https://doi.org/10.22201/iih.24485004e.2019.57.69978.

González, J. (1983) Lo negro del negro Durazo: la bibliografía criminal de Durazo, escrita por su Jefe de Ayudantes. Editorial Pozada.

Hernández, R. (2005). Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la Ciudad de México. Siglos XVI-XIX. Úlua 3(5) 9-34, https://cdigital.uv.mx/handle/123456789/8990

Hernández, R. (2012). Control y orden: problemas y prácticas políticas del alcalde de Barrio del cuartel menor 32 en la Ciudad de México. Antropología. Boletin oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (94) 32-40.

Hirschman, A. O. (1980). "Exit, Voice, and Loyalty": Further Reflections and a Survey of Recent Contributions. The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society, 58(3), 430–453. https://doi.org/10.2307/3349733

Jobard, F. y De Maillard, J. (2015). Sociologie de la Police. Politiques, organisations, réformes. Armand Colin.

Maclachlan, C. (1976). La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el tribunal de la acordada. Sepsetentas.

Marin, B. (2012). Los alcales de barrio en Madrid y otras ciudades de España en el siglo XVIII: funciones de la policía y territorialidades. Antropología. Boletin oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (94) 19-31. https://revistas.inah.gob.mx/index.php/antropologia/article/view/2696

Mazzitelli, A. L. (2017). ¿Mafias en México?. En R. Benítez y S, Aguayo (Eds). Atlas de la seguridad y la defensa de México (pp.29-53). CASEDE-Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.

Nacif, M.J. (1986). La policía en la historia de la ciudad de México (1524-1928). Secretaría General de Desarrollo Social. En Hernández, R. (comp.). La ciudad de México en la primera parte del siglo XIX (tomo II) (pp-9-50). Instituto Mora.

Peters, G. y Pierre. J (1998). Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation. Journal of Public Administration Research and Theory 8(4). 565-583.

Piccato, P. (2010) Ciudad de sospechosos: crimen en la ciudad de México, 1900-1931. Publicaciones de la casa chata, CIESAS-Conaculta.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. The American Political Science Review 94(2). 251-267.

Pierson, P. y Skocpol, T. (2002). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política. 17(1). 7-38. http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/216

Polsby, N.W. (1968). The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. The American Political Science Review. 62(1). 144-168.

Pulido, D. (2015). Los negocios de la policía en la ciudad de México durante la posrevolución. Trashumante. Revista Americana de Historia Social (6) 8-31.DOI: dx.doi.org/10.17533/udea.trahs.n6a02

Pulido, D. (2012). Profesional y discrecional: policía y sociedad en la ciudad de México del Porfiriato a la posrevolución. Antropología. Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia, (94). 72-85.

Pulido, D. (2017a). Después del alcalde de barrio: experiencias policiales en la Ciudad de México (1824-1861). Nuevo Mundo Nuevos Mundos. [en línea] https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70578

Pulido, D. (2017b). Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la ciudad de México, 1870-1930. Ler Historia [en línea] (70), DOI: https://doi.org/10.4000/lerhistoria.2696

Putman, R., Leonardi, R., y Naneti, R. (1993). Making democracy work. Princeton University Press.

Ríos, A. (1983). El "Entre" Policiaco. Edamex

Rohlfes, L. J. (1983). Police and Penal Correction in Mexico City, 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico [Tesis de doctorado no publicada], Tulain University.

Rojas, B., Gómez Serrano, J., Reyes Rodríguez, A., Camacho, S. y Reyes Sahagún, C. (1994). Breve Historia de Aguascalientes. Fideicomiso Historia de las Américas (Serie: Breves Historias de los Estados de la República Mexicana).

Rojas Sosa, O. M. (2013). "Cada uno viva a su ley": Las controversias entre el Tribunal de la Acordada y la Real Sala del Crimen, 1785-1793. Estudios De Historia Novohispana, (47), 127-159. https://doi.org/10.22201/iih.24486922e.2012.47.36083

Ruiz, M. y Azaola E. (2014). Cuadrar el delito. Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México. Perfiles Latinoamericanos. 22(44), 91-112. DOI: 10.18504/PL2244-091-2014

Santoni, P. (1983). La policía de la ciudad de México durante el porfiriato: los primeros años (1876-1884). Historia Mexicana, 33(1), 97–129. https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2578

Soubeyroux, J. (1978). Le " motín de Esquilache " et le peuple de Madrid. Cahiers Du Monde Hispanique et Luso-Brésilien. (31). 59–74. http://www.jstor.org/stable/40850558

Suárez de Garay, M.E. (2005). Armados, enrejados, desconfiados… Tres breves lecturas sobre la cultura policial mexicana. Política y Sociedad. 42(3), 87-102. https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505330087A

Urbina, O. (2014). La Guardia Nacional de la ciudad de México durante la Guerra entre México y Estados Unidos, 1846-1848 [Tesis de licenciatura no publicada].Universidad Nacional Autónoma de México.

Villalpando, J.M. (2020). La Guardia Nacional en México. Revisión Jurídica, Histórica de un tema tan antiguo como contemporáneo. Iuris Tantum. 34 (31). 143-174. https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.11

Walker, S. y Katz, Ch. M. (2018). The Police in America. McGraw Hill.

Cómo entender el "neoliberalismo" desde el concepto de cooperación. Y desde qué alternativas se continúa su crítica. Una aproximación organizacional al aeropuerto de la Ciudad de México como posible estudio de caso

Recibido: 18 junio 2022- Aceptado: 15 julio 2022

Marcos Hernández Rojo[1]

RESUMEN

En México, a raíz de las reformas administrativas, el nuevo institucionalismo económico (NIE) forjó las estrategias programáticas para la transformación y el rediseño de la administración pública y conseguir un desempeño cooperativo y eficiente. Nos interesa comprender ¿en qué consistió ese ensamblaje teórico que el NIE propuso para propiciar la cooperación eficiente en las organizaciones del estado de bienestar? Ahora bien, a partir de los resultados actuales y enconados debates sobre el fracaso del "neoliberalismo" suele pasarse por alto en México, por ejemplo, la reflexión sobre la problemática de fondo en las fallidas reformas. Por ello, queremos también indagar ¿cuáles fueron los límites de la perspectiva de cooperación del NIE? y, a partir de esas aproximaciones, dejar planteada la necesidad de nuevos enfoques para repensar los vacíos o deficiencias metodológicas del NIE sobre la cooperación. La cancelación de los proyectos de nuevo aeropuerto para la Ciudad de México nos sirve como ejemplo de espacio organizativo donde los conceptos y debates analizados pueden adquirir connotación empírica.

Palabras clave: *Nuevo institucionalismo económico, teoría de la organización aeropuerto de la Ciudad de México, neoliberalismo.*

ABSTRACT

In Mexico, as a result of the administrative reforms, the new economic institutionalism (NIE) forged the programmatic strategies for the transformation and redesign of the public administration and to achieve a cooperative and efficient performance.

What did this theoretical assembly that the NIE proposed to promote efficient cooperation in welfare state organizations consist of? However, based on the current results and bitter debates on the failure of "neoliberalism", in Mexico, for example, reflection on the

[1] Profesor investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Mexicano. marcos.hernandez.rojo@uacm.edu.mx

underlying problems in the failed reforms is often overlooked. For this reason, we also want to investigate what were the limits of the NIE's perspective of cooperation? and, based on these approaches, raise the need for new approaches to rethink the gaps or methodological deficiencies of the NIE on cooperation. The cancellation of the new airport projects for Mexico City serves as an example of an organizational space where the concepts and debates analyzed can acquire empirical connotation.

Key words: *New economic institutionalism, Mexico City airport organization theory, neoliberalism.*

La teoría económica de la organización ofreció un bagaje teórico fundamental a las reformas administrativas –en México y gran parte del mundo a partir de la década de 1970– para conseguir un nuevo y eficiente accionar del gobierno (Schneider y Heredia, 2003). Y en la escala de la política pública, el nuevo institucionalismo económico (NIE) forjó las estrategias programáticas para la transformación y el rediseño de la administración pública y conseguir un desempeño cooperativo y eficiente. En tal sentido, nos interesa comprender ¿en qué consistió ese ensamblaje teórico que el NIE propuso para propiciar la cooperación eficiente en las fracasadas organizaciones del estado de bienestar? Ahora bien, a partir de los resultados actuales y enconados debates sobre el fracaso del "neoliberalismo" suele pasarse por alto en México, por ejemplo, la reflexión sobre la problemática de fondo en las fallidas reformas. Por ello, queremos también indagar ¿cuáles fueron los límites de la perspectiva de cooperación del NIE? y, a partir de esas aproximaciones, dejar planteada la necesidad de nuevos enfoques para repensar los vacíos o deficiencias metodológicas del NIE sobre la cooperación.

La mirada política del grupo gobernante en el actual sexenio, 2018-2024, suele tomar decisiones de política pública a partir de una narrativa organizacional sustentada en el rechazo de todo proyecto "neoliberal". La cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) constituyó un importante ejemplo (Figura 2). En el transcurso de veinte años (1998-2018), el organismo público responsable de erigir un aeropuerto experimentó grandes cambios en su inserción institucional y en su diseño organizacional en el afán de cumplir con su misión de ofrecer seguridad al transporte aéreo. En tal sentido, esta organización responsable de otorgar un servicio público vital, puede ser un referente general y didáctico para reflejar esos debates importantes que acompañan las críticas al neoliberalismo.

En el marco de la evolución de la teoría de la organización, el NIE asume con mucha actualidad un programa de investigación ligado a la arena de poder existente en las organizaciones (Commons, 1934 y Williamson, 1991) y, desde su matriz ortodoxa del decisor racional y de la búsqueda social de la eficiencia, prioriza una dimensión económica del comportamiento humano oportunista y de racionalidad limitada (Simon, 1972). El actor en las organizaciones puede entonces desplegar sus ineludibles estrategias oportunistas guiado por esos supuestos economicistas, los cuales, a su vez, constituyen una caja de herramientas organizacional para neutralizar y dirigir -manipular- los comportamientos hacia la cooperación y los resultados de eficiencia esperados. Sin embargo, la ventana abierta por el NIE al análisis político del comportamiento organizacional y su diseño cooperativo adolece de un sesgo economicista, el cual obstruye la continuidad del examen político más allá del diseño formal neoinstitucionalista.

En seguida, se presenta la manera en que el NIE como perspectiva económica, queriendo ir más allá de los paradigmas macroeconómicos clásicos (estructuralistas), acepta integrar la conducta autónoma de los individuos en el logro de los fines organizacionales mediante un dispositivo "institucional" que asegura ex ante la cooperación. En su sesgo economicista creemos encontrar los límites a la cooperación que el NIE propone. La postura analítica del tomador de decisiones es la de diseñar incentivos pensando en un decisor tipo homo economicus, para incidir en la conducta de los actores y alinear sus intereses en dirección de los objetivos colectivos de la organización, de ese modo, instrumentalmente, la cooperación puede ser un resultado aséptico de política.

A partir de ese referente conceptual, que, en efecto, empeña su compromiso de eficiencia en la construcción de un tinglado de incentivos económicos y financieros que atraviesan las decisiones institucionales y organizacionales, se puede apreciar la lógica NIE de dos proyectos cancelados: el aeropuerto de Texcoco-Atenco iniciado en 2002; y el de Texcoco iniciado en 2014 (Figura 2). Su momento clave de factibilidad se sitúa en el diseño institucional o "reglas del juego" que orillarían a los actores involucrados a tomar una conducta racional en función de los objetivos de eficiencia de la organización aeroportuaria. En ambos casos, sin embargo, la innovación organizacional se trastoca durante la implementación debido a la complejidad del contexto. Así, se termina por aceptar que la dimensión política es un factor siempre presente e ineludible –y por supuesto ajeno a un diseño tipo NIE– que obliga a replantearse otros caminos para la cooperación.

Finalmente, nos empeñamos en señalar posibles alternativas conceptuales a la versión apolítica que el NIE hace de la racionalidad limitada. Desde la vertiente interpretativa de la sociología organizacional francesa es posible darle un giro político. Desde este nuevo enfoque, la cooperación no es apreciada como un

resultado predecible a la dinámica real de las organizaciones, dado un diseño perfecto de incentivos adecuados –como lo supone el NIE– sobre la sensibilidad racional de los actores considerados autónomos y oportunistas. La cooperación, por el contrario, desde esta visión alternativa, discurre permanentemente por el conflicto y la búsqueda de equilibrios durante la toma de decisiones. No es la sensibilidad racionalista sino también la sensibilidad política sobre la conducta de los actores, la que habría qué desarrollar desde nuevas perspectivas para repensar los vacíos que deja el problema de la cooperación derivado de una limitada visión del NIE.

El despliegue de la cooperación en el marco teórico del NIE

Ya por tratarse de economistas –varios premios Nobel entre ellos– interesados en la aplicación del modelo teórico tradicional o clásico, en condiciones reales lo cual quiere decir con tomadores de decisión en los mercados, o sea seres humanos con virtudes y defectos, ya por ese hecho, entender la aventura teórico-empírica de los economistas del NIE es una aventura intelectual interesante de conocer.

De la racionalidad omnisciente a la problemática racionalidad limitada

Es interesante constatar que el concepto de racionalidad limitada que confronta y hace declinar el supuesto de un decisor de racionalidad omnisciente, propio del modelo ideal de la economía neoclásica, surgió de una compaginación imposible observada por Herbert Simon en la práctica de funcionarios de la administración pública municipal (Rydley y Simon, 1938). "Ante la necesidad de elegir un curso de acción presupuestaria, los funcionarios que observaba [Herbert Simon] no hablaban de costos marginales y de optimización, pero su comportamiento parecía razonable si se ponía uno en el lugar de los funcionarios en cuestión" (Friedberg, 2011, p. 19). Descriptivamente, entonces, se evidenció la ausencia de un supuesto decisor racional (omnisciente) desplegando información completa y preferencias jerarquizadas y congruentes, para proyectar todos los escenarios posibles y compararlos cuantitativamente como medios alternativos respecto a sus correspondientes fines.

Para Herbert Simon una cuestión trascendental de la disolución del decisor omnisciente apunta hacia el problema de la cooperación en las organizaciones en la medida que es imposible a futuro conocer las consecuencias de los comportamientos: afirma que si el decisor "pudiese conocerlas, operaría […] una especie de causalidad inversa: las consecuencias futuras serían las determinantes del comportamiento presente" (Simon, 1972, p. 66). Siendo ello inviable, emergerá siempre la figura de un decisor digamos realista o de racionalidad acotada a su circunstancia ("limitada"): "Lo que él hace es formar expectativas de las consecuencias futuras […] basadas en relaciones empíricas conocidas y en

su información acerca de la situación existente" (Simon, 1972, p. 66). Finalmente, Simon hace una observación metodológicamente determinante para la búsqueda de la cooperación al señalar que no es posible "la disposición de la estructura de la organización para que sea paralela al sistema de medios y fines que entraña el cumplimiento de los propósitos" (Simon, 1972, p. 61). En la toma de decisiones, afirma en relación a su complejidad, que "en las situaciones reales es generalmente imposible conseguir una separación completa de los medios y de los fines, porque los medios alternativos no son habitualmente neutrales en su valor" (Simon, 1972, p. 63).

El sentido organizativo del mercado como plataforma del NIE

Una advertencia epistemológica importante respecto a la economía, antes de adentrarnos en su relación con la teoría de la organización, debe aclararnos que a partir de ella como concepción estructuralista es que nos acercamos a un fenómeno social como lo es el mercado. Francoise Dosse (2012), epistemólogo francés, refiriéndose a la microeconomía cuya axiomatización puede sustentar formalmente el concepto de equilibrio general, comparte el punto de vista de Michel Aglietta, renombrado economista de la escuela estructuralista, quien afirma que se trata de "una forma de estructuralismo que verifica las condiciones lógicas de una cientificidad a nivel de los criterios de constitución lógica de las propuestas y que conduce a resultados de alcance universal" (Dosse, 2012, p. 202). En tal medida, continúa Dosse, es preciso atenernos a que se trata de "una verdadera mecánica de autorregulación que remite a la insignificancia de toda práctica humana, fuera del esquema inicial, así como de toda historicidad de esta acción" (Dosse, 2012, p. 206). Por último, es evidente la exclusión de todo aquello que no sea medible. Como corolario de la visión estructuralista del modelo puro de mercado, podemos aludir a la misma observación que Friedberg (2011, p.16) hace sobre la cooperación automática en la teoría clásica de las organizaciones, donde "el comportamiento humano no constituía realmente un problema".

Oliver Williamson (1991) se propondrá darle realismo al mecanismo de mercado abordando sus fenómenos empíricos y situando en ellos como punto de partida del análisis la presencia del factor humano: no el abstracto decisor racional omnisciente sino el de racionalidad limitada; éste, será una presencia permanente que en su sentido económico se explica a contrario: "Dada una racionalidad ilimitada, se lleva a cabo el contrato de condiciones contingentes sea cual fuere el grado de complejidad" (Williamson, 1991, p. 39), lo que equivale a imaginar el árbol completo (con sus medios y fines perfectamente determinados) de la toma de decisiones eficiente. En otras palabras, como el equilibrio general de la mano invisible del mercado queda descartado –junto con el problema trivial de la

cooperación–, los economistas enfrentan, ahora, el reto de interpretar el significado de la racionalidad limitada.

Williamson le da a ese concepto un enfoque más bien cognitivo: el decisor, ya humanizado, deja ver sus restricciones neurológicas y de lenguaje, lo cual se torna en una fuente de incertidumbre para el mercado, al reiterarse materialmente la imposibilidad de contar con un árbol completo de decisiones (y contratos completos de largo plazo que contemplen todas las posibles contingencias). Para resaltar el modo en que la racionalidad limitada cambia de raíz el problema de la eficiencia, se contrasta con el caso excepcional del mercado de capitales donde, por el contrario, se dan las condiciones que vuelven intrascendente la presencia de un decisor, al realizarse "relaciones competitivas de números grandes de intercambio" (Williamson, 1991, p. 26).

Es momento entonces de ampliar la problemática y aludir a un enfoque general de "organización económica" tanto del mercado como de las empresas (o toma de decisiones jerárquicas) como alternativa de eficiencia.

A partir del ineludible referente coaseano –por ejemplo, el del conflicto entre granjero y ganadero (Coase, 1992, pp. 84-87) – sobre lo viable de una proximidad entre dos personas acordando transacciones económicamente satisfactorias por encima de un formalizado sistema de precios de mercado, Williamson desvela el otro ángulo personal del decisor: aparte de su racionalidad limitada, posee una inclinación innata al oportunismo. El teorema de Coase es paradigmático en la búsqueda de alternativas de eficiencia al mercado. En primera instancia por su propósito global o social de beneficio económico; y en segundo lugar porque surgen analíticamente las condiciones de una cooperación perfecta: el oportunismo innato del granjero y el ganadero, por ejemplo, dan paso a una circunstancia similar a la del mercado perfecto: cada actor, sin más, maximiza su decisión económica ante la ausencia de costos de transacción.

Williamson impregna de un halo moral su definición de oportunismo: lo liga al interés propio que todo agente económico persigue, el cual daría pie a comportamientos estratégicos entendidos como la "procuración con dolo del propio interés" (Williamson, 1991, p. 43). Teniendo como marco de referencia fundamentalista que "en el principio había mercados", dice Williamson, habría que detectar el oportunismo como "falla de organización", tanto en el mercado como en la empresa (organización jerárquica), en las transacciones de números pequeños de intercambios. Así, podemos ver una omnipresencia del decisor, por decirlo así, de carne y hueso en el mercado y las organizaciones. Ambos tipos de coordinación de transacciones: sistema de precios o sistema jerárquico, pasan a ser intercambiables en la búsqueda de la eficiencia económica (Williamson, 1991, p. 43).

Aquí se establece entonces una conexión conceptual interesante con los aportes de Mancur Olson sobre la relación hombre y organización, para la búsqueda y diseño de estructuras de cooperación que inhiban la recurrente presencia del decisor oportunista. En su libro La lógica de la acción colectiva (1985), este autor diagrama el comportamiento de los individuos en las organizaciones de la misma manera en que lo hace el análisis económico con el problema de los bienes públicos en tanto que "fallas de mercado", es decir, para detectar la ineludible conducta económica racional ahora convertida en un comportamiento indeseable de free rider:

El miembro individual de la organización grande típica está en situación análoga a la de la empresa en un mercado perfectamente competitivo o a la del contribuyente en el Estado: sus esfuerzos propios no producirán un efecto perceptible en la situación de su organización, de manera que puede disfrutar de cualquiera de las mejoras conseguidas por otros, haya o no trabajado para apoyar a su organización. (Olson, 1985, p. 26)

Una vez detectada la fractura del círculo de comportamiento racional económico de un actor en su organización, la prescripción de Olson para su enmienda apunta a que "sólo un incentivo por separado y 'selectivo' [negativo o positivo] estimulará a la persona racional que forma parte de un grupo latente a actuar en forma orientada hacia el grupo" (Olson, 1985, p. 60). Williamson, en consecuencia, explorará exhaustivamente el oportunismo ligado a la presencia de asimetrías de información en la toma de decisiones en su afán por cerrar la brecha permanente de la no cooperación. Así, en la medida que una estructura organizacional "pueda ahorrar costos de transacción (relacionados con la incertidumbre, falta de información, negociación, etc.)" se tomará la decisión de "fabricar o comprar" (Zuber, 2016, p. 106).

La cooperación y el juego institucional de la eficiencia

La declaración de principios de Douglas North sobre su concepto de "instituciones" confronta la presencia ineludible de la incertidumbre, que impedirá siempre maximizar la eficiencia debido a un aceptado contexto donde prevalece la información incompleta y asimétrica. Sin embargo, tomando como referente contraintuitivo al Teorema de Coase –que consigue maximizar la eficiencia sin partir de los supuestos neoclásicos– tratará de inducir la conducta de los actores de racionalidad limitada y oportunistas hacia condiciones con los mínimos costos de transacción: "En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos" (North, 1990, p. 14).

En esa propuesta de diseño sobre las elecciones que pretenderían conducir –sin nunca alcanzarlas– hacia decisiones sin costos de transacción gracias a la solución

de los problemas de información, también está en juego la posibilidad simultánea de conseguir la cooperación entre los actores. North observa que el puente hacia la cooperación se llama "retroalimentación de información eficiente" (North, 1990, p. 28). Y esa misión definiría a las instituciones. La cooperación –en ese modelo estructural– no es un problema y se logra acciológicamente en los modelos de racionalidad omnisciente y mercado perfecto: "aun cuando los actores puedan tener modelos diversos y erróneos, el proceso de retroalimentación de información (y de arbitraje de los actores) corregirá modelos inicialmente incorrectos, castigará la conducta desviada y dirigirá a los jugadores sobrevivientes hacia los modelos correctos" (North, 1990, p. 29).

Ahora bien, en un plano de condiciones reales de mercado los actores enfrentarán permanentemente costos de negociación y ahí, precisamente, indica North, es cuando "se les pedirá a las instituciones consiguientes del mercado que induzcan a los actores a adquirir la información esencial que los hará llegar a los modelos correctos" (North, 1990, p. 29). Y, una vez humanizado este decisor, al cual hemos inducido a que alinee su comportamiento gracias al fácil acceso a la información correcta, se presenta el complejo ángulo de la intervención de sus valores e intereses propios que lo acompañan, y que, por su natural diversidad, pueden provocar una disrupción de la cooperación. La respuesta está en que "la función utilitaria del agente, su propio sentido sobre cómo debe ser el mundo, desempeña al parecer un cierto papel en los resultados" (North, 1990, p. 37, cursivas nuestras). Situados en este énfasis economicista, se puede inhibir su intervención en el camino de la eficiencia. El objetivo "institucional" ahora debe ser que el individuo descubra la función de equilibrio entre ambas dimensiones. North, tomando la idea de Nelson y Silberberg (1987) lo cifra así:

Cuando el precio es bajo para los individuos que pueden expresar sus propios valores e intereses, ellos lo apreciarán alto en cuanto a las elecciones hechas; pero cuando el precio que pagamos por expresar nuestra propia ideología o nuestras normas o preferencias es muy alto, entonces eso tendrá un significado mucho menor en cuanto a la conducta humana […] Las instituciones alteran el precio que los individuos pagan (North, 1990, p. 37).

El sesgo economicista de la cooperación *ex ante* entre decisores

Entre las constantes que aparecen en el permanente semicírculo de la eficiencia por causa del decisor y sus rasgos personales sobresalen, entre otras cuestiones, por ejemplo, la manera en que Williamson circunscribe la racionalidad limitada a un impotente papel ante el modelo de decisor omnisciente. Del mismo modo, el concepto de oportunismo adquiere una estigmatización de lastre moral del individuo: "procuración con dolo del propio interés". No obstante, en el marco de un sistema cerrado donde estructuralmente, como él afirma, se debe llegar a

decidir "fabricar o comprar", esas circunstancias anómalas de la racionalidad limitada y el oportunismo pueden, inclusive, integrarse funcionalmente. Es interesante esta reafirmación de su visión organizacional en una entrevista de 2016: "se ha establecido acumulativamente una ciencia de las organizaciones. Y es una ciencia que no ha permanecido abstracta y confinada a los libros de texto. Aborda fenómenos empíricos y reales (problemas de gestión, políticas públicas, etc.) y genera predicciones" (Zuber, 2016, p. 109).

Douglas North, por su parte, parece darle al Teorema de Coase y su principio de inexistencia de costos de transacción un valor real y conseguible, a la mano, si se diseñan las restricciones económicamente correctas y estratégicamente eficaces para que no afloren las "conductas desviadas" de los resultados eficientes esperados; y que adquieran un precio muy alto y no interfieran en sus decisiones los valores, intereses o ideología. El Teorema es un referente crítico en tanto que metáfora de la eficiencia neoclásica, pero, al cabo, también un modelo contraintuitivo de la obtención de la misma. En todo caso, puede proyectarse incluso como figura conceptual, asumiendo su propuesta de derechos de propiedad y costos de transacción, al modo en que Max Weber concibe metodológicamente el "tipo ideal", no como espejo de la realidad sino para captar sus "anomalías" (Zamudio y Arellano, 2011).

El NIE construye otro círculo normativo

La mixtura entre economía neoclásica y visión organizacional que distingue al NIE y que, con el tiempo, lo eleva a la pertinencia política que alcanzó como enfoque internacional para corregir las fallas del Estado de bienestar (Banco Mundial, 1997) es, a su vez, una corrección del modelo racional clásico de mercado retomada de una tradición norteamericana "institucionalista" de principios del siglo XIX, con Thorstein Veblen, y continuada después de la Primera Guerra Mundial con John R. Commons (Williamson, 1991).

Para estos autores, el mercado concebido sólo económicamente como abstracto dispositivo social para tomar decisiones racionales que lógica y autoreguladamente se transformarían en última instancia en bienestar público, no tiene sentido a menos que se tome en cuenta la presencia simultánea de problemas reales y permanentes en torno al conflicto de intereses entre los decisores. Este escenario constatable, entonces, requiere de la presencia constante de instituciones (leyes, reglamentos, comportamientos sociales) cuyo propósito es propiciar una "acción colectiva que controla la acción individual" (Guéry, 2001, 27).

Los padres inspiradores de los autores que generaron el NIE propusieron hipótesis políticas condicionando el análisis económico neoclásico. Era inequívoco para ellos que la eficiencia, en un ambiente de incertidumbre debido al permanente

conflicto de intereses entre los decisores, no surgiría de una supuesta búsqueda científica y racional de armonía entre ellos.

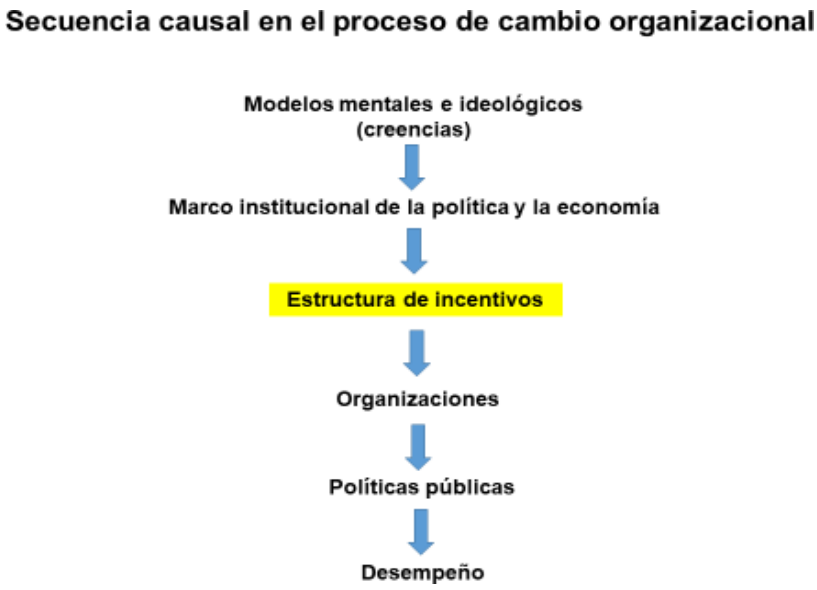
Nominal y explícitamente el NIE pretende una solución basada en diseñar objetiva y racionalmente restricciones o reglas del juego, es decir "instituciones", para imponer orden en el conflicto. Williamson lo reconoce sin reserva: "Mi deuda con Commons radica principalmente en que definió el problema económico desde una perspectiva muy semejante a la mía" (Williamson, 1991, p. 22).

Sin embargo, al cabo del avance y puesta en práctica de su modelo organizacional, el NIE abandona la perspectiva política que supone partir de actores autónomos, de relativa libertad en su ámbito de decisión y, como lo afirma Herbert Simon (1972), de racionalidad limitada y oportunistas buscando obtener decisiones satisfactorias (no racionales). Para ellos, la resolución al dilema de acción colectiva aun en las condiciones generalizadas de incertidumbre y oportunismo se juega en ese remedo de "instituciones" alusivas a reglas del juego que restringirían, bajo un sentido racional y economicista, cualquier complejidad dentro de la conducta social.

El alcance que supone un diseño organizacional pleno y perfecto, es decir en cuanto a la propuesta de incentivos que como cambio en las reglas del juego inducirá la acción colectiva hacia objetivos de eficiencia máxima, ese alcance, para el NIE, suele incluso comprender dimensiones de lo social difíciles de manipular como la cultura, las creencias o los modelos mentales. En una de la síntesis más acabada del proceso causal que propone el NIE –la de Douglas North– para un desempeño eficiente (Figura 1) se muestra un esquema normativo cuyo disparador es el diseño de incentivos para el cambio sobre las dimensiones formales propias de lo organizacional; pero también esos mismos incentivos pueden insertarse y acomodarse en la trayectoria informal de larga duración (cultura, creencias, etcétera) que envuelve a la organización.

Figura 1

Douglas North y la secuencia normativa del NIE



Fuente: Chavance, B. (2018). "La nouvelle économie institutionnelle". Chavance, B. L'économie institutionnelle, Paris, La Découverte, p. 69. (Traducción propia)

Comprendiendo los debates importantes tras la implementación del NIE

El recurso de acudir a las cursivas para distinguir el sentido retórico o ideológico de la palabra neoliberalismo, esperamos que queda claro luego del análisis conceptual antes desarrollado del NIE. Así pues, éste, como piedra de toque de las reformas administrativas neoliberales, en realidad se distingue por ofrecer teóricamente una propuesta de solución estática y apolítica. En seguida queremos explorar desde una referencia muy aproximativa a dos eventos en torno al aeropuerto de la CDMX la posibilidad de ir más allá del NIE.

Desechar el agua turbia del "neoliberalismo" con todo y dinámica organizacional

En el marco de las preocupaciones expresadas en la introducción respecto a las polémicas públicas abiertas por el fracaso del "neoliberalismo" en México, y la cauda de señalamientos gruesos sobre sus razones aludiendo a propósitos maquiavélicos de funcionarios tecnócratas y neoliberales, van quedando claras varias cosas importantes a partir del somero ejercicio analítico del presente ensayo.

Una cosa es el ámbito de validez del modelo económico neoclásico como referente utópico (en contra del cual el NIE mismo se pronuncia), de un imaginado mercado

sin costos de transacción y con decisores de racionalidad completa, es decir, un estado de cosas extraordinario en una realidad económica: sin sujetos o actores, o sea sin conflictos de cooperación ni política. Y otra cosa muy diferente es la apuesta reformista neoliberal que, como se ha podido apreciar, es eminentemente organizacional en la medida que acepta partir de la decisión autónoma de los actores organizacionales para conseguir un consenso cooperativo y voluntario en dirección de los mismos objetivos de eficiencia.

Esa distinción entre ambas concepciones es metodológicamente determinante porque si no se hace, se pierde la posibilidad de someter a debate la pregunta sobre lo que pasó ya en la implementación de los cambios organizacionales y rediseños "institucionales" impulsados desde una perspectiva de NIE.

Atenco: Los incentivos de los actores (al parecer) estaban alineados

La cancelación por razones políticas del proyecto aeroportuario en Texcoco-Atenco durante el gobierno del presidente Fox, no obstante, deja ver en términos generales el horizonte NIE construido para darle factibilidad. Tanto en su escala macro (para grandes actores financieros internacionales) como en la micro (para el campesino involucrado) se diseñaron los incentivos que deberían haber confluido en la construcción de un nuevo aeropuerto que resolvería la saturación del de la Ciudad de México en el largo plazo.

Por una parte, se diseñó el plan de negocios conteniendo las variables financieras que en el largo plazo asegurarían un equilibrio entre ingresos y egresos del nuevo aeropuerto. Esto, con el objetivo de hacer atractivo el proyecto en los mercados internacionales de capital, y poder obtener de ahí gran parte de los recursos financieros de una inversión que fluctuaba entre 2 y 3 mil millones de dólares (Aguilar 2001). Por otra parte, en el espacio de decisiones de los ejidatarios cuyos terrenos serían parte del proyecto, se perfilaron por parte del gobierno federal escenarios atractivos para un campesinado pobre cuyo trabajo de la tierra ya no era la fuente principal de su sustento. En condiciones precarias como esas, por ejemplo, se hicieron ofrecimientos de 500 mil pesos por hectárea, en el entendido de que ese monto, a su vez, podría contemplarse como posible enganche para la compra de un taxi que daría servicio en el mismo aeropuerto. Por supuesto, muchos campesinos tenían la disponibilidad de entregar la tierra (Padgett, 2002).

Al margen de la complejidad no sólo política de intentar comprar terrenos en una zona cultural, ecológica y antropológicamente especial, su complicación llevó al gobierno de Fox a imponer una estrategia reactiva que fue la de cancelar el proyecto. No obstante, puede entreverse en la retórica oficial ciertas razones de fondo que remiten a la lógica NIE: el funcionario responsable del proyecto y vocero de su cancelación, afirmó que se hizo una "oferta [a los campesinos] que llegaba

al límite aceptable para un proyecto de esta magnitud". Del otro lado, aparecerá el argumento complementario: declaraciones de ejidatarios contestando que "resulta insuficiente [la oferta] a juicio de muchos de nosotros" (Martiarena, 2002). En suma, desde la visión gerencial propia del gobierno de Fox, las verdaderas negociaciones de fondo que pudieron haber puesto orden en el conflicto poseían un talante hecho de incentivos económicos.

El NIE: tomando decisiones anti "neoliberales"

Pues bien, en el caso del NAICM, iniciado en 2014 por el gobierno del presidente Peña Nieto, y cancelado por el gobierno del presidente López Obrador en 2019, su perspectiva NIE propone al igual que el proyecto de Fox una estrategia de sustentabilidad financiera para darle viabilidad a la decisión de construirlo. La diferencia entre ambos aeropuertos es que, en uno, el de Fox, es el Estado a través de sus instancias administrativas, quienes se responsabilizan del proyecto. Y en el caso del aeropuerto del presidente Peña Nieto, además de no tener que comprar tierras ejidales, es la empresa paraestatal GACM S.A. de C.V. la que diseñó la propuesta.

En México a partir del 1° de diciembre de 2018 la impronta del nuevo gobierno con la que está cambiando radicalmente el diseño institucional de programas y proyectos públicos –o cancelándolos–, alude a una retórica donde se vislumbra una toma de decisiones en los anteriores gobiernos basada en el "neoliberalismo" en tanto que economía neoclásica convertida en ideología. Tal visión general borra de golpe la diferenciación entre, por un lado, la vertiente macroeconómica y privatizadora de toda estrategia neoliberal, y, por el otro, la de la reforma administrativa de cambios institucional y organizacional de manera puntual en la administración pública. El presidente López Obrador constantemente enfatiza que "el mercado no sustituye al Estado"; "declaramos […] el fin de la política neoliberal"; y afirma que su gobierno inaugura una "era posneoliberal". (Urrutia, 2019).

Figura 2

Entidades públicas que en cuatro sexenios pudieron hacer el AICM



Fuente: Elaboración propia con base en Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Manual general de organización 2019.

Los límites conceptuales del NIE sobre la dimensión política

Cuando activamos la mirada ortodoxa de la economía neoclásica que, como modelo, al permear la vida económica de conductas libres y racionales a la vez de quienes se encuentran en el mercado, suponemos que arrojará un objetivo y creciente bienestar producto del equilibrio de los mismos, estamos situándonos en un ejercicio de alta simplificación explicativa sobre el proceso social de obtención del bienestar o interés público. El NIE planta una complejidad mayor al darle corporeidad y racionalidad limitada al decisor de racionalidad completa del mercado neoclásico, y, con ello, desplaza a sus condiciones terrenales (la influencia del contexto) el problema de la cooperación; pero mantiene el supuesto de la finalidad última de la eficiencia como valor general atrás del bienestar público.

Es evidente el avance del NIE al tomar mayores elementos de la complejidad social para explicar la acción colectiva, en relación a la explicación reduccionista del modelo neoclásico. Sin embargo, tal avance, desde su postura de una visión instrumental de la conducta individual encuentra razones epistemológicas para no interesarse por abarcar más elementos de la complejidad como la dimensión del contexto.

La teoría de la elección racional es el sustento teórico del NIE, y sus premisas individualistas son claras: "La acción racional de los individuos tiene un atractivo único como base de la teoría social. Si podemos dar cuenta de una institución o un proceso sobre la base de las acciones racionales de los individuos, entonces y sólo entonces podemos decir que han sido 'explicados' " (Boudon 2003, p. 393, citando a James S. Coleman). Oliver Favereau, por su parte, hace evidente los límites del NIE respecto a sus posibilidades de conceptualizar sobre el contexto: "La teoría de la elección racional es incapaz de 'hablar' de organización social, simplemente porque el homo racionalis concebido como una máquina calculadora es él mismo incapaz de 'hablar' " (Favereau, 2005, p. 105).

Alternativas de análisis político organizacional

El diseño organizacional tipo NIE se distingue por su condición ex ante de escenarios habitados por actores racionales y de reacción congruente ante incentivos que favorezcan sus intereses. Este diseño de incentivos, a su vez, engarzados con las inclinaciones informales (cultura, creencias, etcétera) de esos individuos, propiciarán, al cabo de su puesta en marcha, un alineamiento de objetivos entre individuos y organización. Esta visión armoniosa de la acción colectiva gracias a un perfecto ensamblaje racional de reglas del juego organizacional, termina por fijar un ideal normativo de lo que es la organización. Los supuestos de comportamiento racional de los actores complementan la imagen estática, armoniosa y apolítica de la organización.

Por el contrario, desde la perspectiva de la sociología de las organizaciones propuesta por Michel Crozier y Erhard Friedberg suele partirse metodológicamente de no suponer que existe un problema organizacional, ni un diseño de estructuras formales que lo resolverán, ni mucho menos de la prescripción de reglas que guiarán como parte de la solución la conducta de los actores; y, todo ello, para comprender y ratificar el por qué se alcanzan o no los objetivos. Para ellos, la organización y su situación de éxito o fracaso es resultado de los fenómenos de poder que permanentemente la atraviesan:

Estudiar una organización desde el punto de vista de las relaciones de poder a través de las cuáles los actores organizativos manipulan las zonas de incertidumbre con que cuentan para negociar continuamente su propia buena voluntad y para imponer, en la medida de lo posible, sus propias orientaciones a otros actores, nos revela una segunda estructura de poder, paralela a la que el organigrama oficial codifica y legitima (Crozier y Friedberg, 1990, p. 75).

Esta corriente de análisis organizacional propone, en efecto, hacerse cargo del trabajo analítico de desvelamiento de las estrategias de poder en sus diversas expresiones: De los actores al interior de la organización; de la organización en su

relación con otras organizaciones; y del contexto tanto con la organización como institución, como con sus actores. (Crozier y Friedberg, 1990, pp. 135-149).

Un aspecto estratégicamente interesante de este enfoque organizacional del poder tiene que ver con la proyección de la problemática política de la organización y su contexto, a su vez, dentro de un sistema de poder que las influye: "la relación con el medio no se puede reducir a una simple influencia externa seguida de una adaptación unilateral. De hecho, es un proceso permanente de intercambio a través del cual una organización se abre selectivamente, por decirlo así, al sistema de poder más amplio en el que participa" (Crozier y Friedberg, 1990, p. 147).

Tratar de entender decisiones inexplicables de política pública como las que el gobierno federal toma enunciando argumentos difusos como el de "neoliberalismo", además emitido en un tono peyorativo, es una cuestión que interpela directamente a la teoría de la organización en tanto posible conducto para comprender tanto el verdadero argumento de las decisiones, como los vacíos conceptuales a que da lugar.

Las reformas administrativas de las últimas décadas, como parte de las reformas del Estado, integran a la lógica tradicional del aparato gubernamental cambios para la sustentabilidad económica en la dotación de servicios públicos. El NIE fue una importante inspiración intelectual para conjuntar criterios basados en la responsabilidad del Estado con criterios de mercado.

El NIE apuesta por una reedición del actor racional del modelo económico neoclásico en un sentido de tipo ideal weberiano, es decir, bajo el lema de Williamson: "en el principio era el mercado", su teoría de la organización busca acercar mediante un sistema de incentivos la conducta de los actores hacia su predictibilidad racional. De esta manera, los resultados de interés público de una organización gubernamental pueden diseñarse a la par del alineamiento de la conducta de los individuos, esto, vía la manipulación ("diseño") de los incentivos.

Esta nueva estrategia que conjunta teoría economía y teoría de la organización, es decir, que propone caminos factibles de intervención por parte de los organismos públicos para fines de sustentabilidad financiera en su desempeño, es propiamente la esencia de lo "neoliberal" en las reformas administrativas. Por supuesto, el NIE adolece de un exceso de confianza –y hasta de ingenuidad– en la aparición de conductas económicamente racionales de los actores involucrados. Además, da por sentada una superioridad teórica de sus modelos en cuanto a poder manipular también dimensiones como la política, la cultura o las creencias.

Cuando el presidente López Obrador ordena, por ejemplo, cancelar el NAICM por tratarse de un proyecto neoliberal, en realidad no se está refiriendo a la estrategia económico-organizacional apuntada del NIE; ni mucho menos a su mayor

deficiencia de ser un modelo apolítico de intervención en política pública. Es patente que el calificativo neoliberal es una resonancia retórica que remite a las privatizaciones de bienes o servicios públicos, es decir, las decisiones que trasladan una actividad del dominio completo del Estado hacia un nuevo estatus de mercado.

El caso del servicio de transporte aéreo en la Ciudad de México, cuya responsabilidad es del gobierno federal a través de la organización AICM, nos muestra el riesgo que conlleva la aplicación de la retórica neoliberal para cancelar un proyecto tipo NIE como lo fueron los dos aeropuertos de Texcoco. Como se trata de una decisión con tinte electoral, termina ignorándose el debate sobre el avance del NIE respecto al modelo neoclásico de toma de decisiones; e igualmente se pasa por alto sus límites como modelo apolítico.

Vista diacrónicamente la serie de estrategias para solventar el problema de su saturación (Figura 2), es claro que un modelo como el NIE no puede dar cuenta de las complejidades de todo tipo que condicionan la posibilidad de una decisión para un proyecto eficaz. Sin embargo, la paradoja que arroja una cancelación por motivos políticos es justamente la imposibilidad de superar el enfoque NIE y dar paso a un enfoque de tipo político-organizacional como el propuesto por la escuela sociológica de Michel Crozier.

Referencias

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (2019). Manual general de organización.

Aguilar, A. (2001). "Los costos contra Tizayuca y la industria de aviación a favor de Texcoco". Reforma, 2 de octubre, sección Negocios, p. 3A.

Banco Mundial (1997). World Development Report.

Commons, J. (1934). Institutional Economics. University of Wisconsin Press.

Coase, R. (1992). "El problema del costo social". Revista de Estudios Públicos, 45, 81-134 (Original publicado en 1960).

Crozier, M. y Friedberg, M. (1997). El actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva. México, Alianza, 390 pp.

Chavance, B. (2018). "La nouvelle économie institutionnelle". Chavance, B. L'économie institutionnelle, Paris, La Découverte.

Dosse, F. (2012). "La voie structurale de l'école française d'économie". Histoire du structuralisme, Tomo I. La Découverte; Poche, 200-207.

Friedberg, E. (2011). "Rationalité et analyse des organisations". Idées économiques et sociales. 16(35), 15-23.

Guéry, A. (2001). "Propriété, droit et institution dans l'institutionnalisme américain". Cahiers d'économie Politique. 2001/2-3 (n° 40-41), 9-38.

Martiarena, R. et al (2002). "Cancela Fox Texcoco". Reforma, 2 de agosto, p. 1A.

Nelson, D y Silberberg, E. (1987). "Ideology and legislator shirking". Economic Inpuiry, 25(1): 15-25.

Olson, M. (1985). La lógica de la acción colectiva. Limusa / Noriega. (Original publicado en 1971).

Padgett, A. (2002). "Pierden oportunidad de 'no ser campesinos' ". Reforma, 3 de agosto, p. 5A.

Schneider, B. R. y Heredia, B. (eds.) (2003). Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries. North South Center Press.

Simon, H. (1972). El comportamiento administrativo. Aguilar. (Original publicado en 1947).

Urrutia, A. (2018). "Abolidos, el modelo neoliberal y su política de pillaje, asegura AMLO". La Jornada, 18 de marzo, p. 3. https://www.jornada.com.mx/2019/03/18/politica/003n1pol

Williamson, O. (1991). Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust. México FCE. (Original publicado en 1975).

Zamudio, L. y Arellano, D. (2011). "Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las oi". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. 213, 27-50.

Zuber, M. (2016). "Entretien avec Oliver E. Williamson". Les Organizations. Éditions Sciences Humaines.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de
Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

RESEÑAS

Reseña: Barnett, Michael, Jon Pevehouse, and Kal Raustiala, 2022. Global Governance in a World of Change, United Kingdom: Cambridge University Press.

Recibido: 20 junio 2022- Aceptado 20 julio 2022

Renata Carrillo Granados[1]
Adriana Carolina Ortiz Guevara[2]

En un mundo cada vez más globalizado y con realidades más complejas, la gobernanza global ha surgido como respuesta para los problemas de la sociedad contemporánea y, por tanto, ha cambiado la forma en la que nos gobernamos. La gran paradoja de la globalización es que la desaparición de muros, a su vez, ha creado otro tipo de fronteras. Actualmente, hay una multiplicidad de actores y la mayoría de los Estados-nación están vinculados a organizaciones internacionales que, en mayor o menor medida, restringen y guían el comportamiento; los Estados actúan conforme al Derecho Internacional y no sólo conforme a sus intereses y se pretende avanzar hacia un estado de paz mundial. Sin embargo, esto no es del todo correcto. En realidad nos encontramos ante escenarios de dificil gobernabilidad, donde el conflicto subsiste y las guerras - algunas altamente mediáticas, y otras ignoradas-, han generado un éxodo migratorio que choca con el resurgimiento del nacionalismo, la xenofobia y la radicalización. El narcotráfico y el terrorismo han creado redes de criminalidad que derrumban instituciones y perpetúan crímenes de lesa humanidad. El autoritarismo detiene la protección de los Derechos Humanos y, la discriminación y la desigualdad crean una interseccionalidad de opresiones. Aunado a todo esto, nos encontramos ante el mayor riesgo de todos: la crisis climática cuya atención omisa, incrementará todos los problemas anteriores y podría provocar una catástrofe mundial.

Es por esto que, actualmente, se requieren nuevas formas de cooperación interestatal y transnacional. La gobernanza global, que comenzó a la par de la expansión del mercado, se institucionalizó en Europa a mediados del siglo XIX, y recorrió todo el planeta en el siglo XX, se entiende ahora como un proceso de orquestación, tejida en redes y múltiples capas de actores y relaciones. Esto, naturalmente, nos habla de una gobernanza global sutil, fluida y pluralista;

[1] Estudiante Universidad Iberoamericana; mexicana; ORCID: 0000-0001-7048-1303; e-mail: renatacarrillog@gmail.com
[2] Estudiante Universidad Iberoamericana; mexicana; ORCID: 0000-0001-8468-7388; e-mail: caroortizg00@gmail.com

entendida como "los arreglos institucionales usados para identificar problemas, facilitar la toma de decisiones y promover el comportamiento basado en reglas globales" (Bartnett et al. 2022, 4). El objetivo del nuevo libro *Global Governance* (2022), editado por Michael Barnett, Jon Pevehouse, y Kal Raustiala, es ofrecer una explicación teórica de la gobernanza global y brindar ejemplos de las diversas combinaciones de actores e instrumentos que dan lugar a estas novedosas formas de gobernanza.

El texto propone tres modos de gobernanza global: (i) la jerarquía, (ii) la red, y (iii) el mercado. En todas ellas, participan diversas organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales. La jerarquía se refiere al tipo de gobernanza que se da, mayormente, en los Estados, las burocracias y la milicia. Se caracteriza por estar centralizada y regular las relaciones de actores relativamente dependientes. La red, se caracteriza por gobernar a actores relativamente independientes, pero iguales, que negocian las reglas que regularán sus acciones en torno a propósitos compartidos. La gobernanza de mercado está organizada alrededor de principios no jerárquicos, que regulan a actores también relativamente independientes y descentralizados y proveen costos y beneficios para diferentes acciones. No obstante, los autores argumentan que la "sombra de la jerarquía" está siempre presente, mientras las nuevas formas de tecnología van impulsando un cambio de las jerarquías formales a las informales.

El primer capítulo, escrito por Deborah Avant, ofrece una explicación de los cambios en la gobernanza global en torno a la seguridad. Advierte como en el sistema moderno europeo, los mercenarios eran gobernados por quienes los contrataban a nivel local, después a nivel nacional y, finalmente a nivel global mediante la emergencia de normas contra del uso de los mercenarios y las armas. Esta práctica, sin embargo, nunca desapareció por completo ya que los gobiernos y los movimientos rebeldes se mantuvieron, al igual que el mercado para servicios militares. En 2005, el gobierno suizo y el Comité Internacional de la Cruz Roja impulsaron una serie de conferencias con organismos internacionales y grupos civiles para crear una gobernanza ligada al enfoque humanitario de la guerra (Avant 2022, 58). Y en torno a estos esfuerzos se han consolidado acuerdos como los Documentos de Montreaux, o la Convención de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonales, acciones que Boutros Boutros Ghali llamó"el micro desarme" (Avant 2022, 62).

El segundo capítulo aborda el desarrollo de la gobernanza global de la economía después del final del patrón de oro, donde la alternativa era encaminarse hacia una jerarquía en gobernanza monetaria. Más tarde, la Conferencia de Bretton

Woods creó un acuerdo legalizado multilateral entre jerarquías nacionales que no eran dependientes de una red transnacional de bancos centrales o finanzas privadas (Kahler 2022, 89). La economía global se liberalizó gradualmente e incrementó la demanda del arbitraje internacional en materia comercial. La nueva era de globalización financiera revivió la red de los bancos centrales y las finanzas privadas de la década de 1920, en un sistema más grande de gobernanza que, además de instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial (BM) incluyó también a los gobiernos. Sin embargo, en el siglo XXI, la importancia creciente de la propiedad intelectual, los servicios y las cadenas de valor, han resaltado que la gobernanza no puede ser sólo abastecida por los gobiernos nacionales, y se presenta una combinación compleja de jerarquía, mercado y red (Kahler 2022, 102).

En la tercera parte, Jessica Green, aborda la gobernanza del cambio climático, donde el conocimiento de expertos es el más valorado y la autoridad de tipo racional legal es la más aceptada. El primer intento de gobernanza global en materia ambiental fue el Protocolo de Kyoto en 1979, que utilizaba un modo jerárquico, pero se basaba en el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas", donde los países desarrollados debían reducir sus emisiones, si bien no se requería lo mismo de las naciones en desarrollo. Esto, sin embargo, se convirtió en un problema con el ascenso de los BRICS (Brasil, Rusia, Indica, China y Sudáfrica), ya que poco después de que entró en vigor el acuerdo, China surgió como uno de los mayores emisores (Green 2022, 116). El Acuerdo de París, por otro lado, refleja un proceso institucionalizado que puede ser optimista ya que toma en cuenta a los actores no gubernamentales y opta por un enfoque más libre, en donde cada Estado decide la manera en la reducirá sus emisiones

La gobernanza en el comercio global, que se ha expandido rápidamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial con la participación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), es tema abordado del capítulo cuarto. Los autores, Mueller y Pevehouse, exponen cómo el régimen del comercio global es jerárquico, ya que existe la presencia de una organización internacional grande, universal, diseñada por Estados con un cumplimiento consistente. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), por ejemplo, que empezó como un acuerdo provisional, se centró en ideas de reciprocidad, no discriminación, entre otros y se convirtió en la institución de facto del comercio internacional. En este proceso, además de los cambios geopolíticos, se han visto cambios también en el proceso de creación de reglas y los actores no estatales hoy en día juegan un papel muy importante en la creación de normas por el incremento de tensiones no

comerciales donde las redes se han involucrado más (Mueller et al. 2022, 131). El reto en el régimen de gobernanza global del comercio está en la proliferación de acuerdos comerciales regionales y acuerdos bilaterales preferenciales que amenazan el sistema dominado por una sola organización internacional.

Por otro lado, el quinto capítulo ofrece una explicación con un enfoque sociológico que contrasta con el de la economía política sobre la gobernanza humanitaria. Michael Barnett argumenta que, idealmente, la gobernanza humanitaria se basa en redes que defienden principios de democracia, igualitarismo, y equidad, pero en realidad, el humanitarismo es un club que tiene sus orígenes en el colonialismo y el paternalismo y actúa como un oligopolio de algunos pocos Estados, agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y organizaciones no gubernamentales (ONG's) (Bartnett 2022, 155). La explicación sociológica se basa en cuatro conceptos clave: el campo, la élite, el capital, y la desigualada durable. El campo, entendido como un colectivo de actores que tienen un entendimiento común del propósito del campo, sus reglas, y sus necesidades, es creado por un grupo selectivo que se convierte en una élite. Esta éite cuenta con el capital requerido desde el punto de vista económico, simbólico, social, y cultural. El capital adecuado provee de una entrada al club que está estratificado y cuenta con mecanismos de inclusión y exclusión que explican la desigualdad duradera. Las desigualdades han llevado a dos críticas del club humanitario: 1) la falta de eficiencia debido a que está demasiado centralizado y 2) la falta de legitimidad.

El capítulo sexto trata sobre cómo es que la gobernanza informal crea prácticas compartidas y consistentes que estructuran las relaciones continuas entre los participantes. Se busca explicar la forma en la que la interconexión entre las Organizaciones Intergubernamentales Informales (IIGO) y las Redes Transgubernamentales (TGN) está emergiendo como un nexo importante de la gobernanza global alentada por el desarrollo de las comunicaciones. En las formas de gobernanza informal, las Organizaciones Intergubernamentales y los ministros de Asuntos Exteriores ya no son, necesariamente, los actores centrales.

Por otra parte, el capítulo séptimo está orientado a los modos de gobernanza en torno a los denominados "Estados frágiles". Se muestra evidencia de que la arquitectura para la gobernanza en esta área ha cambiado a favor de la construcción de la paz centrada en la construcción de instituciones para apoyar el estado de derecho y la democracia. Asimismo, se describe cómo es que esta nueva configuración de gobernanza global constituye un desarrollo en la protección de los civiles al tiempo que posee ciertas características jerárquicas que demuestran

cómo es que la ONU se encuentra en una transformación hacia la estabilización y prevención del extremismo violento.

La salud global es el tema del capítulo octavo, en donde se explica que los desafíos de salud que afectan a países desarrollados y a países en desarrollo, convergen cada vez más, como lo fue la pandemia por COVID-19. En esta sección se cuestiona cómo conceptualizar la relación entre gobernanza global y salud, así como la descripción de la evolución histórica de la gobernanza de salud global y un análisis sobre la importancia de los impulsores de cambio en las últimas décadas. Finalmente, se argumenta que, si bien el sistema de salud global se desarrolló centrado en la Organización Mundial de la Salud (OMS), ahora participan otros actores importantes e interconectados, al tiempo que se cuestiona si en el futuro la OMS aún tendrá el mandato y la financiación adecuados para desempeñar de la mejor manera su función de rectoría y si los Estados estarán dispuestos a otorgarle la mayor autoridad jerárquica para hacerlo.

En el noveno capítulo se desarrolla la gobernanza de la regulación de conflictos armados y el papel central que juegan el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Primeramente, se presentan los orígenes de la gobernanza de la regulación del conflicto armado y posteriormente un análisis del panorama actual para considerar cómo las nuevas oportunidades y puntos de presión pudieron haber forzado un cambio en el modo de gobernanza. En sus desafíos se muestra que no se ha logrado un gran cambio; el modo de gobernar en realidad se ha mantenido igual, lo cual lleva al autor preguntarse ¿por qué?. Finalmente, se discute que, si bien aún ocurren atrocidades de guerra, el DIH es una herramienta importante que protege a las personas involucradas en la guerra y que el CICR sigue siendo el actor central en cuanto la implementación del DIH y cómo es que el respeto por este último puede ayudar a la comunidad internacional a abordar otros desafíos globales como el desarrollo, pero también a crear puentes con otras áreas de gobernanza global.

Otro tema de importancia dentro de la gobernanza global es la energía limpia, el cual se aborda en el penúltimo capítulo. Se muestra cómo es que los modos de gobernanza para la energía limpia han cambiado con el tiempo, las dinámicas, patrones y recursos políticos que dan lugar a la gobernanza relativamente descentralizada del tema. Se enfatiza el papel de redes, jerarquías y arreglos híbridos y se cuestiona si esta forma de gobernanza descentralizada es buena noticia para la cooperación internacional.

En el último capítulo se cuestiona la legitimidad de las viejas y nuevas formas de gobernanza global tanto entre los públicos como entre las élites. Por otro lado, se describe que las consecuencias para la gobernanza global que ocasionan los cambios geopolíticos, las nuevas normas de gobernanza y las reacciones a la globalización, repercuten sobre la legitimidad. Por ejemplo, se ha puesto en entredicho la legitimidad del orden internacional con el ascenso de las potencias emergentes; si bien en tiempos de dominación occidental este sistema pudo verse como legítimo, cada vez más se considera como un sistema sesgado e injusto. Sin embargo, esta disminución de la legitimad no parece ser un patrón dominante, por lo que el autor sugiere que las preocupaciones por la legitimidad tienen una importancia limitada para explicar el cambio hacia modos más nuevos de gobernanza global.

Global Governance in a World of Change es una obra que nos ayuda a entender las diferentes aristas de la gobernanza global, su historia, sus desafíos y sus porvenires. El libro nos demuestra como una "nueva" gobernanza global ha sido benéfica para la construcción de nuevas instituciones, ya sea en el ámbito de la política climática, de salud global o de regulación de conflictos armados,. Asimismo, amplía el conocimiento y la perspectiva sobre la forma en que las nuevas tecnologías de la comunicación han revolucionado la gobernanza global, ya que han aumentado la conectividad internacional entre los funcionarios nacionales y han abierto nuevas vías para el intercambio de conocimientos, la persuasión y la cooperación transnacionales.

Finalmente, el libro es de gran utilidad debido a que provee al lector un marco novedoso para comprender por qué la gobernanza global es tan diversa y cuáles son sus implicaciones para el manejo de los desafíos políticos, sociales y económicos existentes.

Reseña: Halonen Tarja and Ulla Liukkunen, 2020. International Labour Organization and Global Social Governance, Helsinki: Springer

Recibido: 21 junio 2022- Aceptado: 01 agosto 2022

Claudia Balderas Ramos[1]
Aurora Susana Ramírez Bustamante[2]

Desde su fundación, hace más de cien años, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha buscado desarrollar y proteger los derechos laborales. El libro International Labour Organization and Global Social Governance, escrito por Tarja Halonen y Ulla Liukkunen, analiza la contribución de la OIT desde la dimensión social de la globalización, a favor de los derechos laborales y la justicia social en el contexto de creciente globalización económica.

Como punto de partida, las autoras reconocen que la globalización levanta varios desafíos para el cumplimiento del mandato organizacional. A la par de la industrialización, la globalización cambió la forma en que trabajamos y las condiciones que posibilitan un trabajo digno que brinde estabilidad. La OIT, que surge en 1919, lo hace en medio de una fuerte insurgencia sindical y de cara a una revolución proletaria, que cuestionaba la explotación laboral del sistema capitalista. Hoy en día, la OIT está inmersa en una serie de dinámicas que, desde diversas aristas, fragmentan y dificultan los esfuerzos de protección laboral. Un ejemplo de ello es el crecimiento de las empresas privadas multinacionales, que claman no tener "un país hogar" y se mueven fuera de sus jurisdicciones nacionales, impulsando subcontrataciones en sectores no esenciales carentes de seguridad social y laboral.

Los llamados de la OIT a favor de un trabajo decente, que involucra pleno empleo, protección social, derechos fundamentales en el trabajo y diálogo social— tropieza con los procesos de desterritorialización, pédida de capacidad regulatoria de los gobiernos, participación de agentes privados, etc., desplazando los intereses, necesidades y dignidad de las personas e impidiendo que la globalización

[1] Estudiante Universidad Iberoamericana; mexicana; ORCID: 0000-0003-1712-001X; e-mail: claubalderasr01@gmail.com
[2] Estudiante Universidad Iberoamericana; mexicana; ORCID: 0000-0002-9507-965X; e-mail: aurora.sos@hotmail.com

incremente la producción y el desarrollo económico, pero beneficiando de igual forma a los individuos y a las sociedades.

En un segundo apartado, las autoras se centran en la reciente transformación de los regímenes de negociación colectiva en el nivel nacional e internacional, la evolución de normas y estándares laborales y los compromisos de los gobiernos con los derechos laborales. Es evidente que la era post-industrial marcó un profundo cambio en la concepción de los objetivos y las funciones del derecho laboral contemporáneo, obligando a los Estados a responder a la competencia económica mundial con estrategias regulatorias que tienden a flexibilizar la legislación laboral y, que reciben el apoyo de las instituciones financieras internacionales, abocadas a flexibilizar también dicho mercado. Adicionalmente, la globalización ha llevado a un incremento en la variedad de nuevos empleos que no están cubiertos por el derecho laboral tradicional. En este contexto, las autoras se preguntan ¿cómo puede la OIT hacer frente a su mandato de promover la justicia social y una globalización justa?.

Además de identificar los retos generados por la globalización, el libro describe la manera en que la legislación laboral, ha trascendido los supuestos de territorialidad ampliando el horizonte más allá de las consideraciones de orientación nacional hacia el desarrollo transnacional del derecho laboral. Actores como las instituciones financieras internacionales han entrado también al campo de creación de estándares laborales internacionales, sacudiendo los supuestos tradicionales del poder y la autoridad estatal reguladora. Como consecuencia, el derecho laboral ha venido a operar cada vez más como derecho trasnacional, más allá del derecho nacional tradicional.

Con la privatización de los procesos de creación de los estándares laborales, varios acontecimientos apuntan a la expansión de los enfoques regulatorios que influencian la protección y los estándares laborales en un nivel transnacional. Estos acontecimientos enfatizan la creación de estándares laborales heterogéneos al aumentar el número de actores no estatales que reclaman autoridad regulatoria. En el marco de la gobernanza laboral a nivel transnacional, los acuerdos de comercio exterior, por ejemplo, han ganado una notable importancia y visibilidad al establecer objetivos que integran la búsqueda de la protección laboral con el comercio y la inversión.

Desde el panorama transnacional, la justicia social no puede ser lograda únicamente mediante regulación material. Por ello, se debe prestar mayor atención a las dimensiones procedimentales e institucionales de los esfuerzos. El

proceso de trasnacionalización del derecho laboral afecta el paradigma del derecho laboral tradicional con fuertes consecuencias para el entendimiento de su propósito y su papel, abriendo nuevos retos en materia normativa para la OIT.

El capítulo tres, emite una alerta sobre el hecho de que la globalización se puede estar convirtiendo en una amenaza para la existencia misma de los individuos y las sociedades. Estas preocupaciones surgen de la incertidumbre sobre el empleo, los ingresos y el mantenimiento de un estatus social en un mundo cada vez más volátil e incierto. Abordar los aspectos negativos de la globalización es entonces una tarea particularmente importante para la OIT y hasta ahora, la respuesta organizacional se ha quedado corta, centrada en la generación de normas y servicios concretos de cooperación técnica. La OIT tiene como tarea, impulsar estándares laborales acordes a los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos de la economía globalizada. El trabajo de estándares laborales internacionales no ha finalizado.

La aplicación e implementación de las normas y estándares es también un tema de este libro. En el cuarto capítulo, titulado ¿Cómo mejorar el control y la aplicación de las normas internacionales del trabajo?, se describen fortalezas y debilidades de algunas organizaciones al respecto, incluyendo la OIT. Se trata en suma, de un capítulo propositivo que reconoce la importancia de fortalecer el trabajo interorganizacional (para generar sinergias), y el trabajo con las organizaciones no gubernamentales y otros agentes privados. Se piensa, por ejemplo, que la adhesión de la Unión Europea (UE) a la OIT, tendría un efecto positivo en ese sentido ya que fortalecería de manera decidida la aplicación de reglas.

En términos generales, este libro nos ayuda a entender el funcionamiento de la OIT, como la primer organización dedicada a mejorar la situación de los trabajadores e impulsar compromisos universales independientemente de las condiciones económicas, sociales o culturales nacionales. Así, es posible sostener que el papel líder de la OIT en la creación e implementación de normas y estándares laborales trasnacionales ha posibilitado la construcción de una gobernanza social del trabajo, en un contexto histórico altamente competitivo, desafiante e incierto.