



RedEo

# Revista Digital de Estudios Organizacionales

ISSN: 2992-7145

AÑO 4, NÚMERO 7  
Julio- diciembre 2025

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.

# RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales



+52 228 841 7285 Ext. 7258



<https://ux.edu.mx/redeo/>



[revistaredeo@ux.edu.mx](mailto:revistaredeo@ux.edu.mx)

Año 4, Número 07/ julio- diciembre 2025

Perspectivas Organizacionales Contemporáneas de la Administración  
Pública Mexicana

Coordinadores invitados de este número:

Dr. David Arellano Gault

Mtro. Antonio Daniel Alvarez Espinosa

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 administrativas, 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.

# RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales



+52 228 841 7285 Ext. 7258



<https://ux.edu.mx/redeo/>



[revistaredeo@ux.edu.mx](mailto:revistaredeo@ux.edu.mx)

Revista Digital de Estudios Organizacionales, año 4, núm. 7, julio- diciembre 2025, 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 7285; correo electrónico: [revistaredeo@ux.edu.mx](mailto:revistaredeo@ux.edu.mx) y página web: <https://ux.edu.mx/redeo/>  
Editor responsable: César Augusto García Soberano. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2023-061411344100-102, ISSN: 2992-7145. 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: diciembre 2025.

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](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

# RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales



+52 228 841 7285 Ext. 7258



<https://ux.edu.mx/redeo/>



[revistaredeo@ux.edu.mx](mailto:revistaredeo@ux.edu.mx)

## CONTENIDO

ESTUDIO INTRODUCTORIO	Páginas
Perspectivas Organizacionales Contemporáneas de la Administración Pública Mexicana <i>Dr. David Arellano Gault</i> <i>Mtro. Antonio Daniel Alvarez Espinosa</i> .....	<b>06-11</b>
ARTÍCULOS	Páginas
Análisis institucional desde una perspectiva organizacional. Principales características formales e informales que conforman una organización institucionalizada <i>Pablo Armando Cruz Hernández</i> .....	<b>13-37</b>
Reingeniería de atención ciudadana en San Pedro Garza García, Nuevo León <i>Kristian Andrés Macías Fernández</i> .....	<b>38-68</b>
Promoviendo un mercado laboral más inclusivo: factores estructurales que inciden en la discriminación laboral de mujeres durante los procesos de contratación por cuestiones ligadas al embarazo <i>Juan Carlos Roldán Chimal</i> .....	<b>69-111</b>
Entornos organizacionales y bienestar psicosocial en la Administración Pública: El caso de la Consejería Jurídica del Estado de México <i>Laura Cecilia Arzola Aguilar</i> .....	<b>112-133</b>

# RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales



+52 228 841 7285 Ext. 7258



<https://ux.edu.mx/redeo/>



[revistaredeo@ux.edu.mx](mailto:revistaredeo@ux.edu.mx)

## RESEÑAS

## Páginas

Relatos de Viaje. 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa

*Rebeca Elizabeth Contreras López* ..... **135-137**

## **"Perspectivas Organizacionales Contemporáneas de la Administración Pública Mexicana"**

**Editores invitados:**

David Arellano Gault<sup>1</sup>

Antonio Daniel Alvarez Espinosa<sup>2</sup>

### **Introducción: el espejismo del actor racional**

Durante décadas, buena parte de la literatura en administración y políticas públicas ha tendido a concebir al gobierno como un actor racional, unificado y consistente en sus acciones. Es de llamar la atención que, en sus inicios, la teoría de la organización se alimentó fuertemente de estudios sobre las organizaciones gubernamentales. Clásicos desde Weber (1987), por supuesto, pero otros como Simon (1947) o Crozier (1964), por mencionar algunos. Y, clave de todos estos estudios es observar que la visión del gobierno como un actor racional unificado (como lo denominó Allison en 1971) está ausente. Al contrario, los gobiernos son más bien redes flojamente acopladas de organizaciones y su vida interna y su lógica específica son fundamentales para comprender las decisiones y las acciones y efectos que en última instancia se alcanzaron (Arellano-Gault, Demortain, Roudillard & Thoenig, 2013) En todo caso, el peso que ha tenido en las disciplinas de administración y políticas públicas el supuesto del actor monolítico puede tener una lógica: la búsqueda de caminos y prescripciones que se consideran urgentes para mejorar la acción y los efectos de las decisiones de los actores gubernamentales. Sin embargo, mantener ese supuesto de congruencia y unicidad es también, sin duda, un supuesto altamente limitativo. A la larga no solo es limitativo en términos de comprensión de la acción gubernamental (más bien dispersa, heterogénea y generada por diversos actores en arenas políticas y organizacionales), sino también limitativas en términos de las prescripciones que se proponen para resolver los dilemas o problemas de la acción gubernamental.

Las organizaciones públicas son el medio mediante el cual el gobierno genera valor público para atender las necesidades y problemáticas sociales en su devenir histórico. Sin su operación, las políticas y programas no pueden materializarse ni

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Mexicano, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1156-3568> CORREO: [david.arellano@cide.edu](mailto:david.arellano@cide.edu)

<sup>2</sup> Profesor Asociado y Coordinador de la Maestría en Gestión Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Mexicano; CORREO: [Daniel.alvarez@cide.edu](mailto:Daniel.alvarez@cide.edu)

priorizar las agendas que aseguran estabilidad político-social y armonía en la convivencia. En efecto, dicha perspectiva que hace de los gobiernos y sus organizaciones entes unitarios y racionales, ha mostrado ser cada vez menos capaz de dar cuenta de la complejidad interna, los conflictos y las interdependencias organizacionales que caracterizan la acción gubernamental. Lejos de constituir una unidad racional, el gobierno es, en realidad, una constelación de organizaciones interdependientes, organizaciones con cierto grado de autonomía y profundamente heterogéneas, donde los procesos decisionales son el producto de negociaciones, rutinas, conflictos, inercias y aprendizajes que se generan en situaciones concretas y en entornos particulares. Comprender al Estado como una arena organizacional (Crozier, 1964) y como un sistema flojo y adaptativo (Weick, 1976) permite recuperar una dimensión empírica y analítica esencial: la de las organizaciones públicas como organizaciones en todo el sentido de la palabra. Así, el gobierno requiere entidades que garanticen tareas esenciales y desarrollen capacidades legales, técnicas, organizacionales y presupuestales para enfrentar las demandas ciudadanas. Este número de la RedEO busca precisamente insistir en esa mirada: volver a observar a las organizaciones gubernamentales no como apéndices administrativos de un ente superior, sino como organizaciones con culturas, estructuras, rutinas y dinámicas propias, donde el poder, el sentido, la acción y el conflicto se producen cotidianamente.

Estas organizaciones tienen vida propia; no operan solo por reglas e instrumentos, sino mediante interacciones entre actores y entidades. La coordinación trasciende lo intraorganizacional y demanda mecanismos interorganizacionales robustos para el intercambio de información y la toma de decisiones estratégicas.

### **La pérdida del enfoque organizacional en la administración pública**

Paradójicamente, el campo de los estudios organizacionales nació, en buena medida, del análisis de organizaciones públicas: la burocracia weberiana, el los estudios de Simon sobre la racionalidad limitada, o la sociología de las organizaciones de Merton (1938) o Selznick (1949) fueron, ante todo, análisis de organizaciones dentro del aparato estatal. Sin embargo, en las últimas décadas, la administración pública ha tendido a distanciarse del análisis organizacional, privilegiando enfoques normativos, gerenciales o de gobernanza, que si bien aportan valiosas herramientas, también se han autolimitado para enfrentar la diversidad y heterogeneidad que los actores organizacionales imbuyen a la realidad de la acción gubernamental.

El contexto actual exige una vinculación más estrecha entre administración pública y teoría organizacional. Desarrollar herramientas analíticas es clave para una

gestión y políticas públicas eficaces y eficientes, que resuelvan problemáticas sociales en constante cambio. Transformar estas disciplinas implica entender las lógicas organizacionales de los organismos públicos y priorizar la técnica sobre la política. En algunos países como México, esta separación ha generado incluso un vacío empírico: hoy sabemos mucho sobre políticas públicas, pero poco sobre las organizaciones que las implementan; mucho sobre estrategias institucionales, pero menos sobre las estructuras y culturas internas que las hacen posibles o las bloquean. En México, esta carencia es notoria: existen abundantes diagnósticos normativos o administrativos, pero aún son escasos los estudios empíricos y sistemáticos que traten a las agencias, dependencias y unidades gubernamentales como organizaciones vivas, atravesadas por tensiones, aprendizajes y relaciones de poder. La intervención organizacional demanda más estudios aplicados a casos concretos. Desarrollar metodologías a partir de estos permitiría esquemas adaptables. Este número aporta a esa sistematización.

Los cuatro artículos que componen este número buscan precisamente contribuir a llenar parte de ese vacío.

#### **Cuatro miradas empíricas sobre las organizaciones gubernamentales mexicanas**

Comenzando por el artículo intitulado “El análisis institucional desde una perspectiva organizacional”, donde Pablo Armando Cruz Hernández propone un esquema metodológico para realizar análisis institucionales desde una perspectiva organizacional, sistematizando cinco aspectos formales e informales que participan en la institucionalización de las organizaciones públicas.

El segundo artículo “Reingeniería de atención ciudadana en el nivel municipal” propuesto por Kristian Andrés Macías Fernández, analiza el caso del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, mostrando cómo una organización municipal puede reconfigurar sus rutinas y mejorar su atención mediante un proceso de reingeniería participativa.

En “La discriminación laboral y las organizaciones del Estado”, Juan Carlos Roldán Chimal, aborda la persistencia de la discriminación laboral por embarazo, situándola dentro de las prácticas organizacionales que reproducen desigualdades estructurales y ofreciendo recomendaciones de política pública.

Por último, en “Entornos organizacionales y bienestar psicosocial”, Laura Cecilia Arzola Aguilar explora la relación entre estructuras jerárquicas y bienestar en la Consejería Jurídica del Estado de México, proponiendo una transformación cultural que coloque al bienestar como eje de la gestión pública.

Estos cuatro artículos entonces comparten la virtud de realizar reflexiones e incluso estudios empíricos sobre organizaciones y políticas en México, lo que contribuye no solo a introducir la variable organizacional al análisis, sino también a proponer, con una mejor comprensión de estas criaturas sociales que llamamos organizaciones gubernamentales, respuestas y perspectivas de mejora.

Vale la pena explicar que las personas que escribieron tres de los artículos (del segundo al cuatro) fueron nuestros estudiantes en la Maestría de Gestión Pública en el CIDE. Estos tres estudiantes entonces realizaron estudios organizacionales que inspiraron la idea de publicar este número de RedEO, aprovechando el trabajo empírico que realizaron para sus tesis. Como tal entonces, estos artículos son una versión modificada y actualizada de sus tesis de posgrado, lo que consideramos altamente productivo pues de esta manera llegarán a un público más amplio.

### **Reflexiones finales**

Los cuatro trabajos aquí reunidos constituyen un mosaico revelador del potencial analítico y empírico que encierra el estudio organizacional del sector público. Cada uno, desde su enfoque particular, nos invita a reabrir el campo de la administración pública hacia la teoría de las organizaciones: a entender que los gobiernos no deciden ni actúan como bloques racionales, sino como redes, arenas y sistemas de sentido en permanente negociación. Ante cambios en el diseño e implementación de políticas, el enfoque organizacional ofrece resultados superiores. Toda solución debe incluir metodologías y herramientas organizacionales como base.

Recuperar esta perspectiva no solo es un ejercicio académico: forma parte también de la necesidad de renovar intelectualmente a la administración y las políticas públicas que hoy enfrentan una contundente crítica ante sus fallas y carencias. Críticas, sobre todo, desde gobiernos populistas, habría que añadir. Más allá del vacío conceptual y del oportunismo político de estas críticas, es necesario aceptar, sin embargo, que la visión normativa de estas disciplinas probablemente contribuyeron a generar unas expectativas irreales y una visión sobre simplificada respecto de los mecanismos efectivos a través de los cuales se toman decisiones y se actúa para resolver problemas públicos. La perspectiva organizacional muestra claramente cómo resolver problemas públicos no es un proceso sin conflicto, no es un proceso sin retórica y discurso, no es un proceso sin irracionalidades (o si se prefiere, es un proceso de múltiples racionalidades en juego y conflicto). Las expectativas sociales y ciudadanas respecto de lo que sus gobiernos pueden hacer y fallan en hacer, entonces, requiere ser reexplicada. Y la perspectiva organizacional es clave para evitar caer en el error de proponer nuevamente

soluciones y perspectivas idealistas e irreales que contribuyan luego a producir mayor desesperanza y desilusión en las sociedades ante la falta de resultados de las acciones gubernamentales. Es importante observar incluso que las críticas populistas a la administración pública proponen también, en el mejor de los casos, visiones normativas e irreales. Por ejemplo, que las decisiones de acción gubernamental son sencillas si están basadas en un valor unitario que es “correcto” (ya sea la igualdad o lograr la “verdadera democracia”, por ejemplo). O que es a través de la voluntad de personas fuertes y de acción que, por estar del “lado correcto de la historia”, no se equivocan pues siguen los mandatos de algo que denominan como “el pueblo”. La medicina populista será y está siendo ya peor que la enfermedad.

Una sociedad plural es una sociedad de múltiples perspectivas, valores y objetivos. Sus instrumentos sociales, como son las organizaciones gubernamentales, no pueden entonces ser monolitos congruentes y técnicos simplificados. Comprender esta dinámica profundamente social y política de la acción gubernamental es probablemente una de las lecciones más importantes que las sociedades democráticas requieren incorporar para no basar sus juicios en expectativas irreales e inalcanzables. Expectativas más realistas y una comprensión más clara de los mecanismos efectivos, tanto políticos como sociales y técnicos que fluyen en cualquier organización, incluidas las gubernamentales. Permitirá construir instrumentos y formas de intervención más efectivas y con mecanismos de gobernanza más abiertos y participativos. Una perspectiva organizacional, nos atrevemos a pensar, es incluso una forma inteligente y efectiva de confrontar los simplismos argumentativos del populismo maniqueo de buenos vs malos y entonces recuperar la confianza en la diversidad, la deliberación entre agentes diferentes y heterogéneos que desean compartir y convivir en una realidad a través de diálogo y el aprendizaje mutuo.

Observar al Estado desde sus organizaciones —desde sus oficinas, rutinas, rituales, conflictos y aprendizajes— permite devolverle densidad humana y política a la acción pública. Permite entenderla con precisión y diseñar soluciones factibles.

Este número aspira, en ese sentido, a ser un punto de partida y no de cierre: un llamado a estudiar empíricamente las organizaciones gubernamentales mexicanas, no para juzgarlas desde modelos normativos, sino para comprenderlas en su complejidad viva, contradictoria y creativa, y así construir rutas efectivas que satisfagan las necesidades ciudadanas.

## Fuentes

- Allison, Graham. (1971). *The Essence of decisión*. New York: Little Brown
- Arellano-Gault, David, David, Demortain, Christian, Roudillard &, Jean Claude, Theoenig. (2013). "Bringing public organizations and organizing back in". *Organization Studies*. 34(2). 145-167. DOI: 10.1177/0170840612473538
- Crozier, Michel. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: Chicago University Press
- Merton, Robert. (1938). "Social structure and anomie". *American Sociological Review*. 3 (5). 627-682
- Selznick, Philip. (1949). *TVA and the Grass roots*. Berkeley: University of California Press
- Simon, Herbert. (1947) *Administrative behavior*. Chicago: Nueva York: MacMillan
- Weber, Max. (1987). *Economía y sociedad*. México: FCE
- Weick, Karl. (1976). "Educational organizations as loosely coupled systems." *Administrative Science Quarterly*. 21(1). 1-19

# RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales



+52 228 841 7285 Ext. 7258



<https://ux.edu.mx/redeo/>



[revistaredeo@ux.edu.mx](mailto:revistaredeo@ux.edu.mx)

## ARTÍCULOS

## Análisis institucional desde una perspectiva organizacional. Principales características formales e informales que conforman una organización institucionalizada

Recibido: 04 marzo Aceptado: 29 octubre 2025

Pablo Armando Cruz Hernández<sup>1</sup>

### Resumen:

Derivado de la gran plasticidad del significado de instituciones, este trabajo indaga respecto a una manera simplificada de llevar a cabo un análisis institucional, desde una perspectiva organizacional. El objetivo principal consiste en elaborar una propuesta donde se señalen los elementos básicos a considerar cuando se busque elaborar un análisis de una agencia pública, en su forma de institución. Para ello, se usa un método de análisis cualitativo-comparativo entre los aspectos teóricos de ambos campos de estudio. Se consideran algunos aspectos básicos de ambas teorías, pues posibilitan el estudio de una agencia pública, en su forma de institución. Como resultado, se identifican y sistematizan cinco aspectos esenciales, formales e informales, involucrados en la institucionalización de una organización pública, mismos que facilitan el estudio de una agencia como institución.

**Palabras clave:** Instituciones, organizaciones, institucionalización, formal, informal.

### Abstract

Due to the plasticity of the concept of institutions, this work analyzes the way in which, from an organizational perspective, a simplified institutional analysis can be made. The main objective is to highlight the basic elements that need to be considered when investigating an organization in the shape of an institution. To achieve that goal, the qualitative-comparative investigation method, is used. It is hypothesised that some basic elements of both theories make possible to analyze a public organization in the shape of an institution. As a result, five key aspects, whether formal or informal ones, involved in the institutionalization process of a public organization and that make easier the study of an agency as an institution, are identified and systematized.

<sup>1</sup> Investigador del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8455-0418> Correo-e: [stolzcross@hotmail.com](mailto:stolzcross@hotmail.com)

**Key words:** Institutions, organizations, institutionalization, formal, informal.

## Introducción

Las instituciones son una de las creaciones de mayor relevancia para la sociedad, pues fungen como reglas normativas que estructuran la esencia y actividades sociales que sólo pueden ser analizadas por medio de la observación del comportamiento (Hoodgson, 2006). Su análisis puede llegar a ser una tarea compleja pues los controles sobre la actividad no son claros y sus proposiciones provinieron de diversos campos de estudio, principalmente del económico y el político y el social (Meyer, 2007). Sin embargo, en dichos campos se han identificado tres elementos que fungen como sus principales pilares: los regulativos, los normativos y los cognitivos-culturales (Scott, 2008). Tales pilares conllevan a una gran variedad de interpretaciones debido a la enorme plasticidad del concepto de institución (Montaño, 2020), pero se encuentran cercanamente relacionados con los presentados por la teoría organizacional: la perspectiva instrumental, cultural y del mito (Christensen, et al, 2007). Esos aspectos son relevantes pues permiten elaborar análisis de una organización pública, en su forma de institución, lo cual no causa sorpresa pues históricamente ha existido una relación estrecha entre los estudios organizacionales y los institucionales (Scott, 2008).

En México, los trabajos donde se analicen aspectos de la teoría institucional, son insuficientes pues para finales de 2019 sólo existían 32 publicaciones acerca del tema (Montaño, 2020). Esto provoca una escasez de investigaciones donde se analice a las agencias públicas en forma de instituciones, así como la manera en la cual las mismas adquieren características institucionales, o, como sostiene Thelen (1999), estas llegan a colapsar. En consecuencia, existe poca información respecto al número de instituciones en el país mexicano y la forma en la cual éstas han beneficiado, o no, a la sociedad. No sólo eso, al no prestar atención en el asunto, se desconoce la manera por la cual algunas organizaciones no deseadas, como la mafia, logran adquirir características institucionales y tienen impacto en la población, mitigando así las posibilidades de su prevención, o tratamiento.

Por ello, el presente trabajo es un esfuerzo por identificar y sistematizar los principales componentes a considerar cuando se busque analizar a una

organización pública en forma de institución, lo cual involucra indagar respecto a los aspectos principales implicados en el proceso de institucionalización de una agencia pública. En consecuencia, primero se presenta un apartado metodológico donde exponen las herramientas utilizadas para el desarrollo de la investigación. Seguido de lo anterior, se integran algunas características esenciales a considerar de la teoría institucional (TI). A continuación, se exponen los elementos clave de la teoría organizacional (TO), que concuerdan con los pilares de la TI. Después, se procede a exponer la manera en la cual una organización adquiere características institucionales. Por último, en el apartado de resultados y discusión se señalan, de modo específico, los principales componentes que estructuran a una organización pública institucionalizada, ello con miras a generar una propuesta básica sobre cuáles elementos específicos deben considerarse cuando se busque elaborar un análisis de una organización pública, en su forma de institución.

### **Metodología**

Para el desarrollo del documento, en tanto su objetivo consiste en la elaboración de una propuesta donde sean señalados los aspectos teóricos que deben considerarse para realizar un análisis de un ente público como institución, la metodología utilizada es de tipo cualitativo, pues se lleva a cabo una revisión literaria respecto a los componentes teóricos esenciales de la teoría organizacional, institucional y de institucionalización de las agencias públicas, se analizan pocos casos de estudio pero con gran interacción entre los mismos, y se elaboran comparaciones entre los casos, por medio de la exposición de algunos ejemplos ilustrativos donde se muestran los elementos del proceso de institucionalización señalados en el trabajo (Thelen, 1999; Pollit, 2016; Schwab, 2005).

### **Teoría institucional**

Las instituciones, en primera instancia, son un conjunto de reglamentos creados por las personas y que tienen la posibilidad de evolucionar, o ser alterados, por individuos a un ritmo lento (North, 1995; March, et al., 2011). Tales reglas son predominantes y socialmente transmitidas, simbolizan mandamientos normativos potencialmente codificables y, por ende, estructuran las relaciones, generan expectativas estables de comportamiento respecto otros y representan sistemas sociales establecidos e internalizados en los actores (Hoodgson, 2006). Así, las instituciones pueden ser definidas como “sistemas duraderos de reglas sociales establecidas e internalizadas que estructuran las interacciones sociales, más que

reglas como tales. Para decirlo en pocas palabras, las instituciones son sistemas de reglas sociales, no solamente reglas” (Hoodgson, 2006, p.19). Como señala el mismo autor, su formación comienza cuando las estructuras sociales proporcionan incentivos y límites a la acción individual. Esto fomenta el desarrollo de hábitos compartidos y reforzados en la población, aspectos que brindan las características de duración, poder y autoridad normativa mejoradas. Dichos hábitos, adquiridos en un contexto social, son los componentes principales de las instituciones y cuando persisten y se comparten, son la base de las costumbres. Más aún, cuando adquieren cierto contenido normativo inherente, prevalecen entre un grupo y adquieren la condición de reglas. De esta manera, vistas como un conjunto de reglas, las instituciones pueden moldear en esencia las capacidades y el comportamiento de los actores, así como cambiar sus aspiraciones, no sólo posibilitarlas o limitarlas (Hoodgson, 2006).

Las instituciones, a la vez que moldean y precisan las actividades de los individuos, necesitan de una retroalimentación positiva con fuertes características de auto-reforzamiento y auto-perpetuación por parte de los mismos (Hoodgson, 2006). En general, es posible clasificarlas por formales e informales. Las primeras se refieren a los reglamentos escritos cuyo papel consiste en asignar actividades, procedimientos, establecer jerarquías, autoridades, líneas de comunicación, además son expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política, por lo cual requieren de un poder coercitivo para su aplicación y cumplimiento; mientras las informales son una suerte de reglas no escritas, acumuladas a lo largo del tiempo y plasmadas en usos y costumbres gracias a la evolución de códigos conductuales, de valores, ideas y tradiciones; es decir, se encuentran incrustadas en las relaciones sostenidas entre individuos, afectan los procesos de toma de decisiones por medio de sanciones morales y privadas, y son predecesoras, y complementarias, de las reglas formales, sin requerir, en un inicio, una fuerza exógena para su cumplimiento (Simon, 1982; Christensen, et al., 2007; Ayala, 2000).

Entonces, las instituciones pueden ser percibidas como un conjunto de reglas, normas, hábitos, costumbres formales e informales, los cuales son promovidos, replicados e insertados en las relaciones entre individuos o grupos de individuos, a través de su ejercicio constante, de su persistencia, pero también, como lo sostienen Boin y Christensen (2008), por medio del uso de símbolos, mitos y leyendas que conllevan un mensaje histórico de efectividad.

Así pues, éstas contienen elementos regulativos, normativos y cognitivos-culturales, los cuales proveen de estabilidad y significado a la vida social (Scott, 2008). Los tres tipos de aspectos institucionales necesitan de aceptación social y credibilidad, a lo cual se le puede conocer como legitimidad. La característica regulatoria obtiene legitimidad a través de instrumentos legales, o cuasi-legales. La concepción normativa, se sustenta de mayor modo en elementos morales. Los controles normativos son más fácilmente internalizados, comparados con los regulativos, y sus incentivos para la comodidad conllevan recompensas interiores y exteriores. Por su parte, la forma cognitiva-cultural genera legitimidad a través de conformar definiciones comunes de alguna situación, o papeles reconocibles de un modelo estructural; se debe adoptar una estructura, o una identidad relacionada con alguna situación específica (Scott, 2008).

Es prudente señalar que para Thelen (1999), existe la posibilidad de que un escenario institucional pueda fomentar el cambio, o la evolución en otro, y ello es importante pues “saber cómo se construyen las instituciones proporciona ideas generadoras sobre cómo podrían colapsarse” (46). Esto, a su vez, se vuelve importante para identificar y analizar algunos aspectos institucionales que afectan a las agencias públicas.

### **Teoría organizacional**

Para Simon (1982), las organizaciones son creaciones humanas de gran relevancia donde los miembros de una sociedad consumen una gran cantidad de su tiempo, generando un ambiente en el cual se definen los hábitos y cualidades de sus integrantes. En ellas, los individuos son adiestrados, educados y conceden a la organización parte de su capacidad autónoma para tomar decisiones, con el objeto de dar cabida a los procesos de toma de decisiones organizacionales (Simon, 1982; Christensen, et al., 2007). Crozier (1990), define a las organizaciones como constructos sociales donde, a través de la relativa autonomía de sus integrantes, así como de una acción cooperativa y colectiva, generan una estructura que puede provenir de una acción formal, de procesos históricos, de creencias, o de costumbres, con el objeto de cumplir con objetivos y crear, con recursos y capacidades específicas, soluciones a problemas en comunes.

Como sostienen Simon, (1982) y Christensen, et al (2007), dos tipos de organizaciones pueden ser identificadas, las públicas y las privadas. Tales asociaciones cuentan con diferencias importantes tanto en su dirección, procedimientos, objetivos y los mecanismos usados para cumplir con las metas

establecidas (Simon, 1982). Asimismo, se diferencian entre sí debido a la naturaleza de sus intereses, tipo de rendición de cuentas, normas, leyes, reglas, valores, tipo de integrantes de burocráticos, de trato igual, de imparcialidad, transparencia, funcionalidad, predictibilidad, calidad de servicios, dependencia política, entre otros aspectos (Christensen, et al, 2007). No obstante, también comparten elementos comunes como la burocracia donde: “El deber de obediencia está graduado en una jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores, y dispone de un derecho de queja reglamentado” (Weber, 1998, p. 707). Empero, las organizaciones del sector público tienen la característica particular de contar con actores burocráticos quienes forman parte de la agencia a través del voto ciudadano y no mediante procesos jerárquicos, lo cual, debido a la independencia de los actores electivos respecto de las jerarquías organizacionales, da pie al surgimiento de una dinámica especial generada entre funcionarios electos y los jerárquicamente designados (Weber, 1998).

Uno de los aspectos más relevantes, consiste en sus actores. Conforme a Simon (1982), se pueden identificar tres tipos principales: quienes ostentan niveles jerárquicos altos; los empleados; y quienes se benefician de los productos provistos por la organización. Es importante elaborar un señalamiento. Como sostiene el mismo autor, en las organizaciones ocasionalmente los integrantes no sólo buscan obtener beneficios, también pueden acceder a pertenecer en ellas con el objeto de lograr otro tipo de fines, como lo puede ser la seguridad, el prestigio o la comunidad. Por ende, debido a que las organizaciones son creadas, dirigidas e integradas por humanos, éstas no son puramente racionales pues

...en el comportamiento real, distinto del comportamiento racional, inician la decisión los estímulos que encauzan la atención hacia direcciones concretas y que la respuesta a los estímulos es en parte razonada, pero en gran parte habitual. La parte habitual no es, desde luego, ni forzosa ni generalmente irracional, ya que puede representar un ajuste o adaptación previamente condicionado del comportamiento a sus fines. (Simon, 1982, p. 88)

De igual modo, es prudente mencionar una situación particular competente al sector público y es que en este, las organizaciones cuentan con la posibilidad de ser creadas sólo como respuesta a mandatos legales o normativos (Arellano, et al, 2000), y no debido a procesos racionales, es decir, debido a la manera de actuar de los individuos, como sostiene Simon (1982), con racionalidad limitada, las organizaciones pueden no ser creadas con miras a cumplir algún objetivo

específico, pero tampoco llegan a ser producto de un proceso racional en el cual se decida crear el ente más adecuado.

Ahora bien, la teoría organizacional, así como la institucional, se fundamenta en tres pilares clave descritos por Christensen, et al. (2007): el instrumental, el cultural y el del mito. El primero, según el mismo autor, concibe a las organizaciones como instrumentos o herramientas útiles para el logro de metas u objetivos organizacionales. Además, percibe a las organizaciones como un lugar donde los integrantes actúan de modo racional para el cumplimiento de las metas de la agencia. El aspecto cultural se encuentra vinculado a la evolución de normas y valores informales que se vuelven parte significativa de las actividades de una organización y determinan el comportamiento de los integrantes de la misma, aunque éste no necesariamente sea apegado a la racionalidad. El mito, por su lado, tiene la función de servir como una suerte de receta ideal en la cual diversos de sus componentes han logrado probar su funcionalidad para el cumplimiento de metas y objetivos, por lo cual sirven como ejemplo a seguir para múltiples organizaciones pues captan la atención y generan emoción en los actores. Los mitos generalmente no tienen fecha o lugar exacto de aparición, pero conllevan elementos dramáticos.

Como se identifica anteriormente, los pilares de la teoría institucional, el regulativo, el normativo y el cognitivo-cultural, son similares y se vinculan estrechamente con los de la teoría organizacional, la instrumental, la cultural y la del mito. Lo regulativo institucional, es similar al instrumental organizacional en tanto ambos se valen del uso de herramientas (sean leyes, reglamentos, manuales de operación u otros), para alcanzar una meta u objetivo. Lo normativo-institucional, se asemeja con lo cultural-organizacional, pues ponen énfasis en las normas y valores de los miembros de una organización. El aspecto cognitivo-cultural de las instituciones, se relaciona con el mito organizacional, ya que su centro de atención son los elementos cognitivos sociales, que generan una visión positiva y deseable de la organización en el contexto (Scott, 2008; Christensen, et al., 2007). Como resultado, tales elementos posibilitan la identificación sobre algunos aspectos esenciales que fomentan el proceso de institucionalización de una agencia pública.

### **Institucionalización de las organizaciones**

Respecto a la institucionalización de las organizaciones, es imperante conocer que “cuando una organización formal desarrolla normas y valores informales, además

de las formales, esta adquiere cualidades institucionales, y así se puede entonces hablar de organizaciones institucionalizadas” (Christensen et al, 2007: 38). En otras palabras, las organizaciones por automático no nacen como instituciones, pero pueden llegar a volverse unas. Sin embargo, el proceso que atraviesan para convertirse en instituciones, al cual se le conoce como proceso de institucionalización, es interrumpible y en ocasiones reversible cuando una agencia y sus normas concretadas, no son capaces de adaptar, ejecutar y alcanzar los deberes conferidos, aunque esto no necesariamente conlleve a la desaparición de la agencia pues en el sector público raramente lo hacen (Boin y Christensen, 2008; Christensen, et al., 2007).

En concreto, como sostiene Boin y Christensen (2008), una agencia institucionalizada se percibe como una suerte de organización especial la cual: disfruta de niveles altos de legitimidad, en otras palabras, es considerablemente aceptada por una comunidad; logró generar una forma de trabajo efectiva y consistente; es apreciada por los actores internos y externos; ha sido capaz de generar un modo efectivo para cumplir con múltiples objetivos de característica vaga, simbólica, compleja, conflictiva y contradictoria; logra cumplir con metas constantemente impuestas, pero sin provocar algún daño adyacente; cuenta con las habilidades necesarias para identificar e intervenir de inmediato cuando una norma no deseada empieza a echar raíces; logra entender y crear respuestas a diversos problemas provenientes del exterior, o del interior de la misma; y puede adaptarse a los cambios constantes del medio donde se desenvuelve.

De tal suerte, la institucionalización de una organización se refiere al proceso mediante el cual las obligaciones, o realidades, adquieren un estatus de reglas en el pensamiento y acción social (Meyer y Rowan, 1999). A menudo, como señala Zucker (1999), este proceso ocurre por accidente gracias a la creación de otras estructuras. Cuando una estructura, o actividad, está institucionalizada, se puede conservar sin requerir de acciones adicionales. Los aspectos institucionalizados se introducen en los sistemas de redes y se vuelven resistentes al cambio, en tanto un cambio afectaría todos los elementos relacionados (Zucker, 1999).

Cuando se presenta la institucionalización, en las organizaciones emerge un ambiente institucional complejo, donde las reglas institucionales afectan las estructuras organizacionales, así como el cumplimiento de su trabajo técnico. En tal ambiente, las relaciones internas y externas de la agencia, se estabilizan pues la organización se vuelve parte de un más amplio sistema colectivo en el cual

existe una garantía de apoyo a través de acuerdos y no por medio del desempeño (Meyer y Rowan, 1999).

Otra característica, como mencionan Meyer y Rowan (1999), es que intentan reducir al mínimo las inspecciones y evaluaciones instrumentales de los actores internos y externos, pues estos procedimientos pueden debilitar la legitimidad. Así, en un caso extremo, las organizaciones pueden generar un producto, o servicio, de modo ineficaz y sobrevivir a la bancarrota cuando se convierten en componentes del Estado. Su supervivencia es garantizada gracias a que el Estado les asegura ganancias, o recursos para el caso público, sin importar los costos, pero sí gracias al seguimiento de los procedimientos acordados (Meyer y Rowan, 1999).

De igual modo, en las organizaciones de las sociedades modernas, diversos aspectos formales de la estructura, se encuentran institucionalizados en gran manera y funcionan como mitos. Los mitos, en este proceso, son generadores de estructuras organizacionales formales y cuentan con dos propiedades clave. La primera es ser una suerte de recetas racionalizadas e impersonales. Estas identifican técnicamente diversos objetivos sociales y definen, como reglas, las maneras correctas para alcanzar los propósitos técnicos de manera racional. La segunda propiedad es que aquellos mitos se encuentran considerablemente institucionalizados, por ende, van más allá de los juicios de cualquier participante u organización individual (Meyer y Rowan, 1999).

Asimismo, la institucionalización de las agencias se caracteriza por su isomorfismo con las instituciones del medio ambiente, lo cual presenta consecuencias definitivas para las asociaciones: a) agregan elementos legitimados en el exterior, en lugar de incorporar aspectos referentes a la eficiencia; b) se utilizan aspectos de evaluaciones externas, o ceremoniales, con el objeto de definir el valor de los aspectos estructurales; y c) cuando se genera una dependencia con las instituciones planteadas en el exterior, se reduce la turbulencia y se mantiene la estabilidad (Meyer y Rowan, 1999).

Se contempla así que a través de un proceso de institucionalización, una particular cultura, misión, o alma, se desarrolla en cada organización. Para Christensen, et al., (2007), las normas y valores informales desarrollados mediante la institucionalización de las agencias públicas, generan un marco moral, o ético, para los miembros organizacionales quienes, a su vez, les proporcionan una guía sobre las acciones y actitudes apropiadas.

Conforme a lo anterior, se aprecia la manera en la cual la institucionalización de las organizaciones incrementa la robusteza y efectividad de las organizaciones públicas, aunque esto sea igualmente válido para asociaciones como la mafia (Boin y Christensen, 2008). Desde la perspectiva de Boin y Christensen (2008), el proceso de institucionalización de las agencias públicas, puede dividirse en cinco fases generales a considerar: a) desarrollo de la práctica efectiva; b) surgimiento de la norma; c) aceptación de la norma; d) introducción y acoplamiento de la norma en la organización; y e) legitimización de la norma.

Conforme los mismos autores, durante el desarrollo de la práctica efectiva, las organizaciones públicas deben fungir como reconciliadoras de los objetivos formales normalmente impuestos (de naturaleza ambigua, compleja, simbólica, múltiple, mutua, sin instrucciones para su implementación y sujetos a interpretación), sin causar daños colaterales, intentando evitar tensiones entre el modo legítimo de resolver problemáticas y la búsqueda de soluciones, así como procurando el desarrollo de una práctica efectiva para la solución de diversas problemáticas. El surgimiento de la norma se genera cuando una práctica es concebida como efectiva, gracias a haber demostrado su utilidad, su facilidad de comunicación entre actores organizacionales, su funcionamiento para el logro de los objetivos, su capacidad para reducir la incertidumbre y su facilidad para visualizarse como una herramienta cognitiva, la cual percibe a la práctica como algo automático y que permite el ahorro de energía y trabajo. La norma es aceptada por los actores organizacionales cuando representa una forma preferente para llevar a cabo alguna tarea gracias a: haber demostrado su validez y funcionalidad para la agencia; estar en armonía con los valores y aspectos culturales y tradicionales de la organización; encajar con los diversos grupos existentes de la misma. De esta manera, el proceso se vuelve fluido cuando un mayor número de integrantes acaten la norma, ejerciendo una suerte de presión sobre aquellos grupos quienes no lo hagan. En el proceso de introducción y acoplamiento de la norma, se acepta e integra firmemente la norma. Ésta adquiere coherencia y elimina la necesidad de basarse en un sistema de control, por lo cual lo cual su eficiencia incrementa. Sin embargo, cuando la norma no está sólidamente anclada en la estructura y en la cultura de la organización, se puede erosionar. En tal sentido, los avances tecnológicos, nuevos empleados, experiencias derivadas de la interacción con otras organizaciones, u otros elementos, pueden poner en entre dicho la efectividad de las normas existentes (Boin y Christensen, 2008).

En un último momento, la norma es legitimada cuando la organización logra elegir y rutinizar soluciones que funcionan y se encuentran en armonía con las normas y valores de su ambiente, evade fracasos evidentes y es poco sujeta al escrutinio e intervención política; una organización donde no se han generado fracasos públicos evidentes, no centra la atención en sí misma, aunque exista una constante amenaza respecto a los cortes de presupuesto y el cambio de prioridades políticas, situación que puede intervenir negativamente en la creación de legitimidad y, con ello, poner bajo presión la institucionalización de la organización (Boin y Christensen, 2008).

Ahora bien, el proceso de institucionalización en las agencias públicas puede no ser producto de la coincidencia, o de la creación de otras estructuras, sino llegar a ser el resultado de un liderazgo efectivo donde se ejecutan, por parte de uno o más actores, un tipo de estrategias y prácticas que guían el proceso de desarrollo de normas (Boin y Christensen, 2008).

Resultados y discusión

Derivado de lo anterior y con el propósito mostrar gráficamente algunos aspectos esenciales del proceso de institucionalización en las organizaciones/instituciones públicas, así como de analizar cómo los aspectos formales e informales laboran conjuntamente en una agencia pública, en la tabla uno representa una exposición donde se señalan tales aspectos.

Tabla 1. Organizaciones en competencia: Algunos aspectos del proceso de institucionalización de una organización pública

PROCESO	TIPO DE ORGANIZACIÓN*	ASPECTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN	COMPONENTES	INDICADORES
INSTITUCIONALIZACIÓN	F	Mitos	Creación	‘Apodos’ de reputación creados.
	I		Integración	Liderazgo
			Adaptación	Uso de símbolos Eventos organizacionales especiales para celebrar

				su existencia y logros
				Medidas, o figuras, externas implementadas
	F	<i>Isomorfismo</i>	Adaptación a valores externos	Valores públicos resguardados
	I		Adaptación a cambios contextuales	Evaluaciones externas elaboradas
			Aprendizaje organizacional	Implementación de innovaciones científicas o tecnológicas.
				Papel y forma de trabajo (adaptaciones de misión/ identidad)
				Manuales o procedimientos modificados gracias al feedback
	F	<i>Autonomía</i>	Evitar llamar la atención social y de los medios de comunicación	Reportes mediáticos
	I			Manifestaciones públicas
				Escrutinio académico
	F	<i>Misión</i>	Creación	Objetivos claros
				Liderazgo

	I		Difusión  Inculcación	Valores centrales creados  Herramientas de dispersión  Sistema de recompensas  Cursos de capacitación, de entrenamiento, etc.  Creación de una forma de trabajar acorde con la misión.
	F	Legitimidad	Aceptación social	Instrumentos regulativos o elementos normativos
	I		Credibilidad	Integración de actores socialmente validados  Eventos ceremoniales públicos o manifestaciones públicas

Fuente: elaboración propia con datos expuestos en el marco teórico

\*Para este trabajo, se usa F para referirse a la organización/institución formal, y se usa I para referirse a la informal.

Es importante elaborar algunos señalamientos sobre los indicadores de la tabla uno, esto para explicar a qué se refieren algunos de los componentes e indicadores.

a) Mitos

a.1 Apodos de reputación creados. Este aspecto particular del proceso de institucionalización, se muestra en diversas situaciones donde funciona como su

indicador. Un ejemplo, es el caso del Rijkswaterstaat (Brink, 2021), la cual es organización pública holandesa a cargo del manejo de agua, de la recuperación de tierra inundada para su uso en cultivos y edificación de casas, la construcción de diques contra inundaciones, entre otros. En una de sus primeras fases de institucionalización, los integrantes de la organización provocaron la admiración pública y gracias a su forma efectiva de laborar, pasaron a ser reconocidos como ‘los magos del agua’. Es decir, en este caso la organización ha generado una reputación deseable socialmente, generando un mito favorable. En un ejemplo distinto, en México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus integrantes, han sido extensamente conocidos por la sociedad como ‘los dinosaurios de la política’, o de modo coloquial, como los ‘PRInosaurios’, ello derivado de su tamaño, su extendida historia a cargo de gobiernos estatales y el nacional, así como por el hecho de que sus élites parecen siempre ser los mismos actores históricos, o ser personas vinculadas de una u otra manera, con ellos (Grant y Reyes, 2012; Zavala, 2017). En adición, dicho partido no sólo se ha encargado de generar esa reputación, también ha creado la fama de ser un partido autoritario y corrupto (Grant y Reyes, 2012). Es decir, en este caso la organización partidaria ha generado una reputación indeseable socialmente.

a.2 Liderazgo. Como se mencionó anteriormente, los líderes son aquellos actores quienes usan diversas estrategias y prácticas que pueden guiar la organización durante el proceso de la creación de normas (Boin y Christensen, 2008). En este punto, el ejemplo lo brinda la elite encargada de fundar la Organización Europea para la Investigación Nuclear, mejor conocida como CERN, ya que se empeñaron en realizar esfuerzos de trabajo conjuntos con diplomáticos y con actores quienes buscaban fomentar en Europa la cooperación para generar colaboración científica (Hart y Engelen, 2021).

a.3 Uso de símbolos. Este punto representa un fenómeno externo y objetivo (Scott, 2008), donde se muestra un mensaje histórico de efectividad (Hoodgson, 2006), el cual se utiliza con el objeto de comunicar mensajes y de representar algo que va más allá de la efectividad de las herramientas para dar solución a las problemáticas, ello gracias a ser caracterizados por contar con legitimidad (Christensen, et al., 2007). Los símbolos pueden mostrarse de diversas maneras, como fotografías visibles de personajes pasados relevantes para la agencia, slogans, entre otros (Boin, 1998), pero también se presentan como símbolos socialmente reconocidos, como en el caso de Rijkswaterstaat (Brink, 2021), pues durante los primeros años de su creación, entre 1798-1850, los trabajadores

(carpinteros y constructores de molinos de viento), debieron profesionalizarse para ser reconocidos socialmente pues no eran apreciados por la aristocracia gracias a no ser ingenieros integrantes de agencias militares.

a.4 Eventos organizacionales especiales para celebrar éxitos previos, o la existencia de la organización. Este punto se refiere a las ceremonias celebradas con el objeto de conmemorar algo relevante para la agencia. Dichas ceremonias celebran eventos pasados significativos, o actores históricamente relevantes para la organización. Un ejemplo de ello, se presenta con las festividades celebradas por la Corte Europea de Justicia (ECJ), donde el pasado y el presente de la corte, son vinculados por medio de la celebración de aniversarios o eventos destinados a celebrar el retiro y llegada de jueces (Boin y Schmidt, 2021). Para el caso mexicano, un ejemplo claro puede ser la celebración anual llevada a cabo por el gobierno federal los días primero de julio para celebrar el ascenso a la presidencia del expresidente Andrés Manuel López Obrador, en 2018 (Zerega, 2024).

a.5 Medidas, o figuras exteriores a la organización implementadas. Este punto se refiere a la manera en la cual una organización interactúa con el ambiente donde se desenvuelve. Una organización pública puede adoptar, de otras agencias, alguna forma de trabajo eficiente, buscar, como Boin y Schmidt (2021) explican, el ‘colgarse’ de otras instituciones firmemente establecidas, o integrar símbolos contextuales. Tal como sucedió en el caso del Rijkswaterstaat, cuando la agencia adoptó el principio de manejo integral del agua, incluyendo, a su vez, a biólogos y ecologistas encargados de llevar a cabo evaluaciones sobre los impactos ecológicos de los proyectos referentes al manejo de agua, ello con el objeto de responder a las demandas de grupos de interés y de posicionar al ambiente como un asunto clave para la organización (Brink, 2021).

#### b) Isomorfismo con el ambiente

b.1 Valores públicos resguardados. En este punto se analizan los tipos de valores que la organización resguarda, o si lo hace. Dichos valores pueden ser isomorfos con los públicos o con grupos de interés. Un ejemplo se presenta en el caso de la Agencia Mundial Anti-Doping (Bottenburg y de Hon, 2021), pues el ente, aunque principalmente se encarga de resguardar el valor de mantener los juegos olímpicos libres de drogas, secundariamente se encarga de resguardar a los valores de confiabilidad y el respeto público hacia a los juegos. Otro caso se observa con la Orquesta de Concertgebouw (Koopman, 2021), al procurar resguardar la posición histórica de la música de orquesta dentro del sistema cultural de Holanda. De modo

contrario, existen situaciones donde las instituciones también llegan a resguardar valores socialmente indeseables, como se observa en el caso mexicano cuando en 2018, a raíz de la celebración de comicios electorales para elegir gobernadores en distintas entidades mexicanas, en el Estado de Puebla, a pesar de que las elecciones se manifestaron con diversas irregularidades (homicidios, manipulación de paquetes y boletas electorales, entre otros), la mayoría de la corte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), votó a favor de validar la elección sin importar que el mismo presidente de la corte fue quien había presentado evidencias de múltiples irregularidades (AnimalPolitico, 2017; Hernández, y Monroy, 2018). Entonces, se observa cómo la corte se encargó de resguardar valores indeseables (corrupción, impunidad, fraude electoral, etc.), en lugar de fungir como una institución encargada de proteger los valores democráticos a través de asegurar elecciones justas y limpias.

b.2 Evaluaciones externas implementadas. Aquí las evaluaciones se perciben como ceremonias, premios, reconocimientos locales, o no locales, o incluso como la imitación de la forma de trabajo de la agencia por parte de otras organizaciones. Dichas evaluaciones son llevadas a cabo por actores clave, sociales, u otros, con el objetivo de otorgar reconocimiento al trabajo de la agencia, por sus contribuciones al cumplimiento de ciertas metas, etc. A modo de ejemplo, en 2008, B. Keijts, gerente de la agencia Rijkswaterstaat, recibió el premio a mejor gerente del año debido a su labor por transformar la perspectiva técnica de la organización, en una orientada hacia el público y con una visión de implementar políticas (Brink, 2021). Otro caso se observa en la corte Europea, al ser reconocida por el sector académico e imitada por otras organizaciones (Boin y Schmidt, 2021).

b.3 Implementación de innovaciones científicas o tecnológicas. En este punto se considera la implementación de avances tecnológicos para mejorar los servicios, o productos ofertados por una agencia. Al respecto, el ejemplo lo brinda la Agencia Mundial Anti-Doping (WADA), cuando desarrolló cinco estándares internacionales para generar armonía entre los elementos técnicos y los operativos de los programas anti-doping, presentes en las agencias dedicadas a tal tarea (Bottenburg y de Hon, 2021). Otro caso se observa en la ECJ, al implementar un sistema de prueba y ejecución de innovaciones referentes a las interpretaciones legales, con el objeto de crear innovaciones en su área (Boin y Schmidt, 2021).

b.4 Adaptaciones del papel y estilo de trabajo. En este punto, la adaptación es un aspecto institucional relevante que permite mantener buenas relaciones con el medio ambiente, ello sin recurrir a un cambio de dirección, o sufrir daño en su

identidad (Hart y Engelen, 2021). Como ejemplo, la agencia Rijkswaterstaat ha logrado responder efectivamente a los cambios contextuales por medio de la adaptación de su cultura y forma de trabajo tecnócrata, hacia un modo de trabajo mayormente orientado hacia la sociedad, esto sin perder su identidad ingeniera (Brink, 2021).

b.5 Aprendizaje organizacional. Al respecto, las modificaciones a manuales, o procedimientos, se derivan del análisis de la información de retroalimentación, lo cual cambia la forma de operar gracias a contar con experiencias previas. En tal sentido, nuevamente el caso de la organización Rijkswaterstaat, sirve para ejemplificar cómo una organización aprende del contexto y, en consecuencia, modifica su forma de trabajo.

### c) Autonomía

c.1 Reportes de los medios de comunicación. Este es un punto relevante pues cuando una organización llama la atención de los medios, el proceso de institucionalización se pone en riesgo (Boin y Christensen, 2008). Un ejemplo de lo anterior, se observa mediante el caso de la corte Europea (Boin y Schmidt, 2021), cuando por medio de la secrecía, evita hacer públicas las decisiones y deliberaciones respecto a opiniones disidentes para resguardar del escrutinio externo a los jueces.

c.2 Manifestaciones públicas. Este punto se encuentra ampliamente vinculado con el anterior. Las manifestaciones públicas provienen de la sociedad debido a múltiples razones. Empero, las problemáticas atendidas, o desatendidas por una organización, pueden generar inconformidad social y culminar en manifestaciones públicas, situación que, en última instancia, llega a captar la atención de los actores clave y los medios de comunicación, sobre su forma de actuar. Un ejemplo de lo anterior, se observa en el escenario provocado por la crisis de covid-19, cuando en el Estado de Puebla, los trabajadores de un hospital general de la entidad, se manifiestan para solicitar una mejora en sus prestaciones y salarios, así como su basificación, ello gracias a que la agencia de salud los había colocado como personal de primera respuesta para atender la pandemia, esto sin haber atendido anteriormente los problemas de la unidad médica (Excélsior, 2020).

c.3 Escrutinio académico. Se refiere a la existencia de investigaciones académicas respecto a la labor desempeñada por la organización. Una situación así, llega ser derivada de los fallos presentados al ejecutar las tareas conferidas, o incluso al no probar ser útil para la sociedad, o los actores clave. En tal sentido, el ejemplo

presentado por Boin y Schmidt (2021), ayuda a observar cómo gracias a la influencia de la corte sobre la integración Europea, derivada de la contribución en la creación de artículos sobre leyes, su participación en conferencias académicas, entre otras razones, la comunidad de investigadores y académicos parece rehusarse a realizar algún tipo de escrutinio sobre la misma.

#### d) Misión

d.1 Objetivos claros. Aunque no se espere lograr únicamente los objetivos organizacionales principales, las organizaciones no son capaces de generar un sentido de misión si no deciden, aunque sea por principio, cuál es su única y principal tarea a realizar (Wilson, 1989). Dichos objetivos pueden ser establecidos de manera formal, lo cual sucede en la mayoría de casos, o de modo informal, como los puestos por el contexto. A modo de ejemplo, las organizaciones analizadas por Méndez y Cruz (2018), formalmente contaron con los objetivos de reducir la brecha entre el gobierno y la ciudadanía, y de incrementar la eficiencia de la provisión de servicios públicos, pero informalmente debían servir como herramientas para crear ventajas políticas.

d.2 Liderazgo. Como se señaló, se concibe al liderazgo desde una perspectiva gerencial, la cual fomenta los procesos de institucionalización. En tal sentido, respecto al caso del CERN, sus fundadores sostuvieron un liderazgo al mantener relaciones de trabajo con diversos actores para lograr una colaboración científica (Hart y Engelen, 2021). Otro ejemplo lo brinda el Rijkswaterstaat, ya que sus líderes fueron una pieza clave para guiar la agencia hacia un proceso de institucionalización, por medio, primordialmente, de la creación y protección de la identidad de la agencia, del mantenimiento de un equipo de trabajo capacitado, así como de la conservación de una relación productiva con el ambiente y sus cambios (Brink, 2021).

d.3 Valores principales. Este punto sostiene una relación estrecha con el resguardo de valores, aunque aquí sólo se refiere al análisis de los valores principales involucrados en la creación de un sentido de misión en la organización. Para el caso de WADA, el valor principal consistía en mantener los juegos olímpicos libres de drogas (Bottenburg y de Hon, 2021), mientras el valor principal para el caso mexicano de la TEPJF, parecía consistir en validar elecciones fraudulentas.

d.4 Herramientas de dispersión. El objetivo aquí es relativamente sencillo. Consiste en conocer si una organización posee herramientas, formales o

informales, para comunicar la misión organizacional a los actores. Tales herramientas se presentan en forma de reuniones, manuales, páginas web, u otras.

d.5 Sistema de recompensas. Contar con la capacidad para imponer sanciones u otorgar recompensas, es una característica institucional usada para manipular el comportamiento (Scott, 2008). A modo de ejemplo, cuando un trabajador del Buró Federal de Prisiones (BOP), lleva a cabo de modo exitoso sus tareas, es recompensado con la posibilidad de mejorar su posición laboral, pero es sancionado con el despido, si éste no se desempeña de un modo aceptable (Boin, 1998). De modo informal dicha situación también puede ser observada. En el estado mexicano de Sonora, por ejemplo, durante una reunión extra oficial, el Secretario estatal ejerció presión a los trabajadores del gobierno para que apoyaran a un candidato específico, pues de no hacerlo, correrían el riesgo de ser despedidos (SinEmbargo, 2012).

d.6 Cursos de capacitación, de entrenamiento, etc. Aquí, el objetivo consiste en analizar si la organización posee herramientas de inculcación que le permitan transmitir y sostener el sentido de la misión organizacional. Como ejemplo, el BOP sostiene cursos de capacitación en los cuales se busca transmitir y, en consecuencia, inculcar en los trabajadores una forma particular de laborar (Boin, 1998). El Rijkswaterstaat, por su parte, en sus comienzos se dedicó a desarrollar la profesión de ingeniería, ello con miras a mejorar su posición ante la sociedad. Más adelante, la misma agencia implementó cursos de aprendizaje para capacitar a sus trabajadores con nuevas habilidades, competencias y con respecto a la forma de trabajo (Brink, 2021).

d.7 Desarrollo de una forma de trabajo acorde con la misión. Este punto indica a la forma de trabajar de una organización que puede cambiar, o no, con el tiempo. La ECJ, por ejemplo, generó y sostuvo una particular manera de trabajar, caracterizada por su independencia, imparcialidad y legalidad, lo cual no sólo la llevó a obtener el reconocimiento de académicos, su modo de trabajo también ha sido copiado por otras agencias (Boin y Schmit, 2021). El Rijkswaterstaat, por su parte, en primera instancia generó una forma de trabajo tecnocrática, la cual fue legítima durante cierto tiempo debido a su éxito, pero tuvo que ser modificada a raíz de los cambios contextuales, llevándola a la adopción de una forma de trabajo mayormente relacionada con la sociedad (Brink, 2021).

e) Legitimidad

e.1 Instrumentos regulativos o elementos normativos. Como se ha señalado en el apartado teórico, lo regulativo hace alusión a los manuales, leyes, reglamentos, entre otros. Sin embargo, los aspectos normativos consisten en la validación, conformidad o rechazo de los actores clave, o de la sociedad, respecto a la forma de operar de la organización. La ECJ, por ejemplo, expone la situación donde elaborar investigaciones académicas para criticar a la corte, es mal recibida por parte de la comunidad académica y legal pues, además de que su diseño ha servido como ejemplo para otras organizaciones, la corte tiene el apoyo de actores clave y de cortes nacionales cuando no logra imponer sus reglamentos (Boin y Schmit, 2021). Otro ejemplo se observa en la agencia del Rijkswaterstaat, pues en este caso la gente da por sentado que la agencia cuenta y utiliza su experiencia para mantener un adecuado manejo de las diversas problemáticas relacionadas con el manejo de agua (Brink, 2021).

e.2 Actores validados socialmente e integrados a la organización. Este punto es importante pues una organización llega a integrar en su equipo a determinados actores quienes poseen un tipo de legitimidad social (artistas, científicos, deportistas u otros), con el objetivo de incrementar la legitimidad, aunque sea por un periodo de tiempo corto. Diversos ejemplos se pueden encontrar al respecto. Uno de ellos, se observó cuando en 2012, en México, durante los tiempos de campañas electorales, un partido llamado ‘Nueva Alianza’, buscó aumentar su legitimidad y apoyo público, al postular un candidato ‘hipster’, (BBC, 2012), quien se presentaba como un personaje que respondía a las particularidades contextuales del momento. Otro ejemplo similar surgió cuando en 2015, el Partido Social Demócrata, reclutó a un famoso ex jugador de futbol para postularlo como candidato en las elecciones locales (AnimalPolitico, 2016), lo cual le permitió incrementar las oportunidades de ganar la contienda electoral. Así, es posible argumentar que el integrar actores poseedores de cierto tipo de legitimidad, funge también como una suerte de adopción de símbolos, pues dichos personajes se presentan como un fenómeno externo y subjetivo, poseen un mensaje de efectividad y son capaces de transmitir información simbólica, aunque sus habilidades no sean efectivas para el papel a desempeñar, o no logren la resolución de problemáticas.

e.3 Eventos públicos ceremoniales o de queja. Este punto no necesariamente sirve para mostrar la credibilidad de una organización, aunque cuenta con posibilidad para ser usado con ese objetivo. En tal sentido, en 2008, como se ha señalado, se llevó a cabo una ceremonia donde se reconoció el trabajo gerencial en la agencia

Rijkswaterstaat (Brink, 2021). En un caso contrario, el actuar del TEPJF, provocó manifestaciones públicas debido a que su forma de trabajo se vinculaba con la corrupción y la impunidad.

## Conclusiones

Como se logra observar, los estudios institucionales y organizacionales históricamente han compartido múltiples elementos teóricos, los cuales abren la posibilidad para llevar a cabo un análisis de una organización pública en su forma de institución. Sin embargo, en México este tema es poco tratado y debido a la enorme plasticidad del concepto de instituciones, existe imprecisión respecto al estudio de las mismas. Esto genera múltiples interpretaciones que pueden desviar el análisis de una agencia pública en forma de institución, hacia escenarios totalmente distintos. Por ende, el presente trabajo representó un esfuerzo por identificar y sistematizar algunos de los elementos clave de las teorías organizacional e institucional, que compartían características en sus pilares, se encontraban presentes en las estructuras formales e informales y conformaban una organización pública con características institucionales.

Así, se puntualizaron los pilares de las teorías organizacional e institucional. Por parte de la teoría institucional, fueron el regulativo, normativo y cognitivos culturales; por su lado, los de la teoría organizacional fueron el instrumental, el cultural y del mito. Ambos comparten características teóricas, pero una de las más sobresalientes fue la consideración de los elementos formales e informales en sus estructuras. Se identificó que dichos pilares son aspectos que contienen elementos esenciales que permiten el análisis de una organización pública en forma de institución y que actúan como guía para conocer los componentes esenciales de una agencia pública institucionalizada.

Derivado de lo anterior, se identificaron cinco aspectos clave que se encontraban presentes, de modo formal e informal, en las estructuras organizacionales/institucionales: mitos, isomorfismo, autonomía, misión y legitimidad. Cada uno contiene un conjunto de componentes e indicadores particulares, los cuales eran propensos a mostrarse en las estructuras formales e informales, como se observó en la tabla uno. Dicha tabla, se valió de la vinculación con algunos ejemplos donde se muestra cómo los elementos señalados pueden encontrarse de modo empírico en diversas situaciones. De tal suerte, no sólo se lograron puntualizar los aspectos teóricos que componen a una organización pública institucionalizada y permiten su análisis desde una perspectiva

institucional, también se presentaron casos donde se muestra claramente cómo dichos elementos pueden ser observados, puntualizados y analizados.

En suma, el objetivo consistió en presentar una propuesta particular respecto a los elementos esenciales a considerar cuando se busque llevar a cabo una investigación sobre alguna de las agencias públicas del país, en su forma de institución, pues una persona quien busque analizar algunas características, comportamientos, u otros aspectos de las organizaciones/instituciones públicas, puede simplemente quedar a la deriva al perderse en el mar de conceptos existentes sobre institución.

Por ende, esta propuesta busca también generar mayores análisis sobre el tema y, con ello, mitigar la deficiencia de trabajos referentes al estudio institucional en México. Sobre todo, el documento representa un esfuerzo para fomentar investigaciones futuras donde se logren identificar cuáles agencias públicas en el país cuentan con aspectos institucionales y cómo éstas impactan a la sociedad. De igual manera, se espera incentivar análisis respecto a los procesos por los cuales algunas asociaciones no deseadas, como los grupos delictivos, llegan a adquirir características institucionales, las consecuencias de tal suceso, así como investigar si existen algunas formas de prevenirlo, o de tratarlo, esto basado en los elementos expuestos en el documento.

## Referencias

- Animal Político (2016). “A Cuauhtémoc Blanco le pagaron 7 mdp para ser candidato en Cuernavaca”. *AnimalPolítico*.  
<https://www.animalpolitico.com/2016/08/psd-contrato-cuauhtemoc-blanco-7-mdp-candidato-cuernavaca/> [23 de agosto de 2020].
- Animal Político (2017). “Ayuda condicionada o que no se entrega, las fallas que padecen las víctimas del sismo en Puebla”. *Animal Político*.  
<http://www.animalpolitico.com/2017/09/ayuda-condicionada-puebla-sismo/> [24 de septiembre de 2020].
- Arellano, G., Cabrero, E. y Castillo, A. (2000). *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE.
- Ayala, E. (2000). *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- BBC (2012). “Gabriel Quadri, ¿El candidato “hipster” de México? BBC. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/05/120510\\_blog\\_mexico\\_elecciones\\_100512\\_gabriel\\_quadri\\_elba\\_esther\\_irm](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/05/120510_blog_mexico_elecciones_100512_gabriel_quadri_elba_esther_irm) [24 de junio de 2019].
- Boin, A. (1998). *Contrasts in Leadership. An Institutional Study of Two Prison Systems*. The Netherlands: Eburon.
- Boin, A. and Schmidt, K. (2021). “The European Court of Justice”. En: Boin, A., Fahy, L.A., ‘t Hart, P. (eds) *Guardians of Public Value*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Boin, A. y Christensen, T. (2008) “The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership” *Administration & Society*. Norway: Universidad de Oslo, 3(40), 271-297. <https://doi.org/10.1177/0095399707313700>
- Bottenburg y de Hon (2021). “The World Anti-Doping Agency”. En: Boin, A., Fahy, L.A., ‘t Hart, P. (eds) *Guardians of Public Value*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Brink, M. (2021). “Rijkswaterstaat - Since 1798 protecting the Dutch delta”. En: Boin, A., Fahy, L.A., ‘t Hart, P. (eds) *Guardians of Public Value*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G. and Røvik, A (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. United Kingdom and United States: Routledge.
- Crozier, M, y Friedberg, E. (1990) *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Excélsior (2020). “Se manifiesta personal médico en Puebla”. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/se-manifiesta-personal-medico-en-puebla/1386932> [19 de agosto de 2019].
- Grant, I. y Reyes, W. (2012). “México y el regreso de los ‘dinosaurios’ del PRI”. BBC News. Recuperado de: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/07/120702\\_mexico\\_post\\_elecciones\\_yv](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/07/120702_mexico_post_elecciones_yv)
- Hart, P. y Engelen, J (2021). “Science Global Icon: CERN”. En: Boin, A., Fahy, L.A., ‘t Hart, P. (eds) *Guardians of Public Value*. Palgrave Macmillan, Cham.

- Hernández, L. y Monroy, J. (2018). “Critican resolución sobre Puebla”. *El economista*. El economista.  
<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Critican-resolucion-sobre-Puebla-20181209-0110.html> [19 de agosto de 2019].
- Hoodgson, G. (2006) “What Are Institutions?” *Journal of Economic Issues*. JSTOR 40 (1), 1-25. <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>
- Koopman, B. (2021). “Concertgebouw Orchestra”. En: Boin, A., Fahy, L.A., ‘t Hart, P. (eds) *Guardians of Public Value*. Palgrave Macmillan, Cham.
- March, Friedberg y Arellano (2011). “Institutions and Organizations: Differences and Linkages from Organization Theory”. *Gestión y Política Pública*. México, 20 (2), 235-246.
- Méndez, B. y Cruz, P. (2018). “Institutionalization and organizational failure in Territorial Administrative Units in Ecatepec, Mexico” *Revista de Direito da Cidade*. Basil: (2) 10, 944-970. <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.33216>
- Meyer, J. (2007). Reflections on Institutional Theories of Organization. In the *Handbook of Organizational Institutionalism*. Ed. by R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin-Andersson, Thousand Oaks, CA: Sage. Traducción al español.
- Meyer, J. y Rowman, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia”. En: Powel, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montaño, H. (2020). “Encrucijadas y desafíos de los estudios organizacionales. Una reflexión desde las perspectivas institucionales”. *Innovar*. México: 30 (78), 19-34. <https://doi.org/10.15446/innovar.v30n78.83043>
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pollit, C. (2016). *Advanced introduction to Public Management and Administration*. Elgar.
- Schwab, P. (2005). *Research methods for organizational studies*. London: Lawrence Erlbaum Associates.

- Scott, R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Stanford University: SAGE Publications.
- Simon, H. (1982). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización Argentina: Economía de la Empresa administrativa*.
- SinEmbargo (2012). “Funcionario de Sonora amenaza empleados para que voten por Cordero; ‘es el proyecto del presidente’, dice (AUDIO)”. *SinEmbargo*. <https://www.sinembargo.mx/24-01-2012/128808> [19 de septiembre de 2020].
- Thelen, K. (1999). “Historical institutionalism in comparative politics”. En *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2: 369-404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva. Decimoséptima edición, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do IT*. USA: Basic books.
- Zavala, M. (2017). “Denuncian a la delegada de Tlalpan”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/denuncian-la-delegada-de-tlalpan> [25 de octubre de 2020].
- Zerega, G. (2024). “Sheinbaum celebra los seis años del ascenso de López Obrador: no va a haber traición, ni regreso al pasado”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-07-01/sheinbaum-celebra-los-seis-anos-del-ascenso-de-lopez-obrador-no-va-a-haber-traicion-ni-regreso-al-pasado.html> [28 de noviembre de 2025].
- Zucker, G. (1999). “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”. En: Powel, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

---

## Reingeniería de atención ciudadana en San Pedro Garza García, Nuevo León

Recibido: 2 octubre Aceptado: 13 noviembre 2025

Kristian Andrés Macías Fernández<sup>1</sup>

### Resumen

El presente Policy Paper busca presentar un análisis de la implementación del proyecto de Reingeniería de Atención Ciudadana como una buena práctica de participación ciudadana de baja intensidad para la optimización del uso de recursos públicos y la satisfacción ciudadana a nivel municipal. En México, los municipios cuentan con recursos sumamente limitados, lo que impacta en la capacidad de atención y proveeduría de los servicios públicos. El municipio de San Pedro Garza García, en el estado de Nuevo León, a pesar de contar con más recursos que el promedio, no cuenta con procesos y herramientas que aseguren una optimización de su uso, lo que impacta directamente en la satisfacción de la ciudadanía.

Para ello se realizó un diagnóstico procesal y operativo de la atención a los reportes de la ciudadanía a fin de identificar brechas y oportunidades para la mejora del flujo de la

operación del día a día. Una vez identificados los puntos críticos a atender, se diseñaron 14 mejoras para las diferentes etapas del proceso de atención. Durante un periodo de alrededor de dos años, estas mejoras se fueron implementando por parte de la Dirección de Atención Ciudadana en conjunto con la Secretaría de Servicios Públicos y la Dirección de Innovación. Por último, se realizó una evaluación integral de los resultados de la política de reingeniería a fin de confirmar la mejora tanto en la satisfacción de la ciudadanía como en el uso del recurso público.

**Palabras clave:** Reingeniería, Atención ciudadana, Participación ciudadana, Servicios públicos, Recursos públicos, Satisfacción ciudadana.

### Abstract

This Policy Paper seeks to present an analysis of the implementation of the Citizen Service Reengineering project as a good practice of low-intensity

---

<sup>1</sup> Egresado de Maestría en Gestión Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mexicano, ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3097-8005> Correo-e: [k.macias.f@gmail.com](mailto:k.macias.f@gmail.com)

citizen participation for the optimisation of public resource use and citizen satisfaction at the municipal level. In Mexico, municipalities have extremely limited resources, which impacts their capacity to provide public services. The municipality of San Pedro Garza García, in the state of Nuevo León, despite having more resources than average, does not have processes and tools in place to ensure their optimal use, which directly impacts citizen satisfaction. To this end, a procedural and operational diagnosis of the handling of citizen reports was carried out in order to identify gaps and opportunities for improving the flow of day-to-day operations. Once the critical issues to be addressed had been identified, 14 improvements were designed for the different stages

of the service process. Over a period of approximately two years, these improvements were implemented by the Citizen Services Department in conjunction with the Public Services Secretariat and the Innovation Department. Finally, a comprehensive evaluation of the results of the reengineering policy was carried out to confirm the improvement in both citizen satisfaction and the use of public resources.

**Key words:** Reengineering, Citizen services, Citizen participation, Public services, Public resources, Citizen satisfaction.

## Contextualización

Los municipios en México tienen una carga de responsabilidad importante en la atención a la ciudadanía, no solo por ser el primer contacto con la misma, sino por las facultades que les confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción III. El reto de proveer de manera adecuada las responsabilidades conferidas por la Constitución es algo que enfrentan todos los municipios. En el presente análisis vamos a enfocarnos en el estado de Nuevo León y, específicamente, en el municipio de San Pedro Garza García.

Para profundizar en la situación en la que se encuentra el municipio, es importante conocer el contexto de los municipios respecto a la proveeduría de los servicios públicos de los que son responsables. Para esto, se realizó una compilación de los datos de mayor relevancia disponibles en la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

---

(INEGI). A pesar de las mejoras a nivel nacional, los temas municipales, como las calles y avenidas (27.2%), los parques y jardines públicos (43.3%), el alumbrado público (43.4%), la red de drenaje y alcantarillado (45.4%), y el servicio de agua potable (50.7%), se encuentran debajo de la media nacional (50.0%) o apenas por encima en comparativa con el resto de los servicios estatales y federales analizados por la ENCIG. La percepción de los servicios provistos por el municipio son los de menor calidad y satisfacción para la ciudadanía con una calificación de 47.1% (ENCIG, 2024). En general, la población señala a los gobiernos municipales como los responsables de un servicio deficiente con muchas áreas de mejora.

A nivel estatal encontramos que Nuevo León se encuentra en el décimo lugar de satisfacción general por entidad federativa con 52.9%, apenas encima de la media y lejos del 61.6% que tiene Nayarit, que ocupa el primer lugar (ENCIG, 2024). Esto se tiene que analizar desde el entorno social y urbano complejo de la zona metropolitana de Monterrey, principalmente por la exigencia de atenciones y servicios por parte de una población con crecimiento exponencial en los municipios periféricos. Si bien Nuevo León es reconocido usualmente como un estado de vanguardia, inversión extranjera y empuje laboral, en el tema de proveeduría de servicios públicos básicos se encuentra lejos de los primeros lugares de acuerdo a la ENCIG. Estos mismos datos muestran una percepción de corrupción por falta de transparencia y comunicación directa con la ciudadanía así como una desconfianza importante en los gobiernos municipales.

Por último, a nivel municipal San Pedro Garza García tiene una población de solo 132 mil habitantes (INEGI, 2023), siendo el más pequeño de la zona metropolitana y, a pesar de esto, siempre ha destacado por su innovación y vinculación ciudadana, ambos factores determinantes resultantes de la atención y proveeduría de servicios públicos. Para su análisis se tomaron en consideración dos fuentes de información principales. La primera es la encuesta anual *Cómo Vamos Nuevo León* (CVNL), realizada por el Consejo Cívico en el año 2023 y la segunda fuente de información es la Encuesta del nivel de satisfacción de la atención y servicios de la administración pública de San Pedro Garza García, solicitada por la Dirección de Atención Ciudadana de la mano de la empresa encuestadora Poligrama, realizada en noviembre y diciembre de 2022.

A continuación, se muestran los principales resultados:

- De acuerdo con *Cómo Vamos Nuevo León* (2023), en San Pedro el 63.7% de los encuestados tuvieron problemas con el suministro de agua.

- 
- El flujo diario de personas que acuden al municipio a laborar cuadruplica la cantidad de personas circulando en el mismo (CVNL, 2023).
  - La ciudadanía percibe en diferentes niveles las problemáticas: entre más cercanas a su casa o colonia, la atención de los servicios públicos se vuelve más relevante (Poligrama, 2022).
  - El servicio de pavimentación y bacheo fue el peor evaluado, con 84% de satisfacción (Poligrama, 2022), a diferencia del resto de servicios públicos que tuvo un porcentaje de satisfacción mayor al 90%.
  - Solo el 24.7% reportó fallas en los servicios públicos (Poligrama, 2022). De este porcentaje de reportantes, el 79.8% mencionó que sí se atendió su reporte.
  - De las personas encuestadas, el 31% conocía de la existencia de un call center de Atención Ciudadana, pero solo el 12% lo usaba (Poligrama, 2022). y de igual forma, el 33% de los encuestados tenía conocimiento de Sam Petrino, chatbot de Atención Ciudadana para la generación de reportes, pero únicamente el 10% lo utilizaba (Poligrama, 2022).

Con los datos anteriores se identifica una brecha de satisfacción ciudadana por parte de las administraciones municipales para mejorar en la proveeduría de los servicios. Con el fin de mejorar la satisfacción de la ciudadanía una de las alternativas es el uso eficiente de los recursos, atender más en menos tiempo, para lograrlo es necesario contar con herramientas innovadoras. No sólo como algo nuevo sino como una herramienta que involucre a la ciudadanía, asegure la eficiencia en el uso de recursos y una toma de decisiones basada en datos. Para esto se estudia el caso de San Pedro Garza García en el uso de prácticas de participación de bajo impacto, como lo es el reporte, y el vínculo con la satisfacción de la ciudadanía y el uso eficiente de los recursos públicos respecto a la atención de sus solicitudes. Con esto se busca identificar herramientas y metodologías que impulsen una gestión pública de las administraciones municipales más cercanas a la ciudadanía y con un enfoque claro de eficiencia en el uso de recursos públicos.

La metodología del presente documento busca realizar un análisis del impacto de la implementación del proyecto denominado Reingeniería de Atención Ciudadana. Inicialmente se realiza un análisis teórico de las herramientas de participación ciudadana y su vinculación con la satisfacción proveída de los servicios municipales para posteriormente complementar con una evaluación ex-post de la mano de los resultados presentados por parte de la Dirección de Atención Ciudadana y la

estadística de la base de sus reportes desde el 2012. Con esta evaluación se busca identificar el uso e importancia de las herramientas de participación y su incidencia en la satisfacción ciudadana respecto a los servicios públicos municipales.

Conceptualización de la participación

La participación ciudadana es uno de los principales valores democráticos que se han impulsado en las últimas décadas. De acuerdo con Fung (2006), hay tres dimensiones que se deben tomar en cuenta para identificar el tipo y nivel de participación ciudadana de acuerdo con las herramientas utilizadas. Estas dimensiones son: el rango de la participación, el tipo de comunicación y decisión que se realiza y la extensión en la que se involucra la autoridad. Con estas dimensiones podemos trazar e identificar si la herramienta o proceso de participación es más incluyente o excluyente para el involucramiento de la población, si es más o menos intensiva de acuerdo con el nivel de participación que llega a tener la población involucrada y si hay más o menos involucramiento por parte de la autoridad en estos procesos (Fung, 2006).

Adicionalmente, se analizó la conceptualización realizada en la compilación de Manuel Canto, donde se profundiza respecto a las características que determinan el tipo de participación ciudadana. Es así como Font, Blanco, Gomá y Jarque (2010) realizan una tipología de las diversas experiencias de participación ciudadana en gobiernos locales basándose en “tres criterios: el grado de representatividad de los participantes, su capacidad de legitimar a las instituciones y a las políticas definidas mediante procesos participativos y sus resultados reales (decisiones, costos...)” (2010, p. 58). Además de considerar estos criterios, se suman factores que determinan los tipos de participación que destacan la manera en que se implementan. A continuación, se muestra en la tabla 1, las fórmulas de participación anteriormente mencionadas.

Tabla 1. Fórmulas de participación: una tipología

Participación en diagnósticos y	PARTICIPACIÓN DE BASE ASOCIATIVA		PARTICIPACIÓN MIXTA	PARTICIPACIÓN DE BASE PERSONAL	
	De carácter sectorial	De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
	Fóruns y mesas sectoriales	Consejos consultivos de entidades		Forums temáticos	Asambleas Audiencias
			Procesos participativos	Círculos de estudio	Teledemocracia local

formación de la agenda	de entidades	de escala de barrio o distrito	temáticos; A21L, PEC	Conferencia de consenso	
Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	Consejos municipales de barrio o distrito con presencia asociativa Planes integrales	Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados ciudadanos Páneles ciudadanos Encuestas deliberativas	Referéndum Consultas populares Teledemocracia local
Participación en la gestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font, et al., 2010, p. 71

La búsqueda de un mayor involucramiento de la ciudadanía en las decisiones de gobierno se ha presentado constantemente en el ámbito académico, especialmente en la conceptualización de la provisión de los servicios públicos como una coproducción entre los usuarios y los proveedores (Needham, 2008). Esto se complementa con la importancia de un gobierno que actúe de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía (Cooper, et al., 2006).

Con el fin de encontrar soluciones a las problemáticas públicas Ostrom (2010) realiza un análisis a profundidad de la complejidad de actores y procesos involucrados. Para esto propone una alternativa metodológica de gobernanza policéntrica que asegure el involucramiento de todos los actores en la atención a los problemas públicos. Si bien esta metodología fomenta una mayor rendición de cuentas y una innovación institucional, así como una mayor inclusión de usuarios, el reto es generar una arquitectura robusta e institucional para seguimiento y atención de estas problemáticas.

Uno de los mecanismos de participación que ha sido impulsado en los últimos años es el de la generación de reportes por parte de la ciudadanía a fin de señalar a la autoridad correspondiente las problemáticas urbanas y sociales de su ciudad. El nivel de participación de reporte, de acuerdo con las dimensiones presentadas por Fung (2015) en su cubo democrático, estaría en un nivel alto de inclusión, siendo que cualquier persona puede reportar, incluso aquellas que no son habitantes del territorio. En este mismo esquema de dimensiones de Fung en la dimensión de participación sería un nivel medio-bajo, ya que la ciudadanía

---

reportante solo señala la atención o solicitud que se busca atender, sin tener certidumbre de que el reporte será resuelto. Mientras que en el nivel de involucramiento de la autoridad vemos que la ciudadanía logra comunicar y expresar sus necesidades de manera clara. Es así como la participación ciudadana para la generación de reportes, si bien es limitada, deja en claro las preferencias, necesidades y prioridades que tiene la ciudadanía en general para su atención (Fung, 2015). La generación de reportes termina siendo una herramienta clara, sencilla y económica para establecer la ruta de acción que la administración debe tomar a fin de resolver lo que la población considera más importante y urgente. Fung lo deja claro: “no hay un diseño participativo que atienda los valores de legitimidad, justicia y efectividad de manera simultánea; los diseños van de acuerdo con objetivos particulares” (Fung, 2006, p. 74).

De igual manera, utilizando los conceptos compilados por Manuel Canto podemos identificar que el mecanismo de reporte contará como una “coproducción personalizada de servicios” (Font & Gomá, 1999), ubicado en un mecanismo que tiene como objetivo la gestión de la administración, así como una población usuaria pública pero personalizada en su operación. Con este mecanismo de participación contamos con las virtudes mencionadas por los autores en las diversas tipologías: legitimidad y representación que, en su conjunto, deberían fortalecer sus resultados al momento de su implementación.

Si bien la generación de reportes es un proceso participativo “ligero” o de bajo involucramiento, esto lleva a que este tipo de participación sea más fácil, rápido y sencillo de llevar a plataformas tecnológicas, a diferencia de otros procesos participativos más robustos que suelen consumir más tiempo para la ciudadanía y el gobierno (Leighninger, 2014).

De acuerdo con Sjoberg, et al. (2017), la participación a través de la generación de reportes puede tener efectos positivos en el impulso del uso de estas herramientas. El nivel de atención que se tenga por parte de la autoridad correspondiente por el reporte interpuesto por la ciudadanía será esencial para que esta sienta el nivel de injerencia que tiene en las decisiones de gobierno. En suma, “si reportar problemas de esta manera se vuelve común, puede reducir la necesidad de los gobiernos en invertir en monitoreo para poder enfocarse en los arreglos, mejorando los tiempos de atención, el desempeño y el costo” (Sjoberg, et al., 2017, p. 343).

---

A pesar de los claros beneficios del uso de estas herramientas, hay retos que superar para su implementación y uso común. Si bien el costo de participación en estas plataformas es sumamente bajo y tiene los beneficios claramente identificados, hay muy pocas personas que lo utilizan; “la abstención a su uso se puede explicar por una falta de conocimiento de la oportunidad de reportar problemas [...] o la falta de confianza respecto a la eficacia del gobierno para atender” (Sjoberg, et al., 2017, p. 349). Así mismo encontramos que el reporte es una herramienta básica que si bien puede acercarse a metodologías más robustas como la gobernanza policéntrica que plantea Ostrom (2010), en sí misma y sin un análisis a profundidad, no se vincula con las necesidades a largo plazo o en una visión estratégica de políticas públicas. Se identifican las problemáticas superficiales pero es necesario complementar con procesos como las encuestas deliberativas a fin de generar conocimiento y un mejor juicio ciudadano como lo analizan Luskin, Fishkin y Jowell (2002).

El diseño e impulso de este tipo de procesos participativos de baja intensidad, pero alta inclusión, trae amplios beneficios para las administraciones gubernamentales. Savoldelli y Codagnone (2013) dejan en claro la importancia y el valor de estos procesos que, gracias a la recopilación de información, terminan siendo robustos y verificables para el análisis de datos. Los principales beneficios que plantean son:

- Importante reducción del tiempo en la implementación del proceso de planificación;
- Aumento de la transparencia y la trazabilidad de la información y datos tratados durante las actividades de planificación;
- Reducción significativa del riesgo de fallo de proyectos individuales;
- Mejor asignación del recurso financiero con un mayor “valor social por el dinero”.

La herramienta de reporte cuenta con amplios beneficios como la amplia inclusión de usuarios para reportar, el bajo costo de reporte, así como una vinculación directa con las necesidades que la ciudadanía percibe. A pesar de esto se identifican brechas metodológicas que ayuden a profundizar en el análisis de las problemáticas públicas y que los mismos usuarios cuenten con más información que beneficie a la generación de soluciones integrales y políticas públicas que las atiendan de manera efectiva. Con esto en mente se busca identificar el nivel de impacto que tienen procesos de participación “ligeros” o de bajo nivel de intensidad respecto a la satisfacción ciudadana, ya sea negativa o positivamente,

---

contestando la pregunta si es de mayor utilidad emplear este tipo de procesos que aquellos de mayor inversión, involucramiento y seguimiento ciudadano.

## Caso de la atención ciudadana en San Pedro Garza García

### Problema Público

A pesar de que el Gobierno del Estado de Nuevo León (2023) se encuentra en segundo lugar a nivel nacional de presupuesto público per cápita con \$27,273.00 y que el Ayuntamiento de San Pedro Garza García (2023a) es la administración municipal a nivel nacional con el mayor presupuesto per cápita con \$44,540.00, esto no se ha reflejado en la satisfacción de la ciudadanía. Hay un ejercicio presupuestal que no está dando resultados en la satisfacción ciudadana a nivel estatal y municipal, hay que considerar los retos actuales que enfrenta la entidad. La sequía de 2022 tuvo un impacto importante en la proveeduría de agua y su calidad, como lo muestran los resultados de la ENCIG (2024). Además, el aumento poblacional en la entidad impacta directamente en San Pedro debido a la movilidad laboral, obligando al municipio a contar con capacidad suficiente para enfrentar una demanda de casi 3 veces más el tamaño de su población. Hay una urgente necesidad de contar con mecanismos de participación como el reporte, los cuales tienen que ser sumamente eficientes y determinantes para contar con las herramientas necesarias para atender de manera óptima las quejas, solicitudes y peticiones de la ciudadanía.

A nivel municipal encontramos que, en San Pedro, la vinculación a Atención Ciudadana se realizaba de manera limitada, donde el principal objetivo era la captura de los reportes para su atención. Este proceso mantenía una relación con la ciudadanía de manera directa y de una vía, por lo que no se daba pie a un proceso de evaluación y retroalimentación.

El sistema de Atención Ciudadana tiene registro electrónico desde diciembre de 2012; la información previa no se encuentra en sistema. A partir de este momento la atención en el municipio se daba a través del Centro Integral de Atención Ciudadana, conocido como CIAC. Con el cambio de administración del PAN (Partido Acción Nacional) a una administración independiente en 2018, se realizó un cambio en el enfoque de la atención a la ciudadanía. Como respuesta de la administración a la búsqueda de nuevas herramientas se desarrolló un chatbot de atención ciudadana conocido como Sam Petrino. El objetivo del chatbot era mejorar la atención a la ciudadanía mediante una herramienta de WhatsApp que hiciera la captura de reportes más sencilla y eficiente. Esta herramienta se diseñó durante

---

2019 y en febrero de 2020 se lanzó al público. Esto llevó a un aumento de 15,648 reportes en 2017 a 18,927 en 2019 (Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, 2023a), un aumento de 21%. A pesar del desarrollo de la herramienta de chatbot, la operación con las secretarías encargadas de la atención seguía en el mismo estatus, provocando una mayor carga de trabajo con los mismos recursos disponibles para la solución de reportes.

### Actores

Este proyecto involucra a diversos actores de la administración municipal ya que los reportes son canalizados a las secretarías correspondientes para su atención. La vinculación entre la dirección de Atención Ciudadana y el resto de las secretarías es esencial; el nivel de coordinación debe ser alto y eficiente a fin de asegurar que se está dando seguimiento a los reportes de la mejor manera posible. La mayoría de los reportes que se reciben son para la Secretaría de Servicios Públicos: en 2022 fueron el 55% del total (Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, 2023a), estos son los principales temas para los cuales la ciudadanía pide atención. Servicios públicos recibe los reportes generados y realiza una coordinación operativa con sus distintas cuadrillas a fin de atender cada reporte de acuerdo con su planeación.

La secretaría tiene un enfoque operativo, con 6 direcciones que atienden todos los reportes que reciben. Las direcciones están divididas de acuerdo con la similitud de procesos, maquinaria y herramienta que utilizan para la atención y mantenimiento de todos los ámbitos relacionados con servicios públicos del municipio. A continuación, se mencionan de manera general las responsabilidades de cada dirección de servicios públicos de acuerdo a su reglamentación vigente durante el proyecto (Ayuntamiento de San Pedro, 2023b):

- Dirección de Imagen Urbana: mantenimiento y atención de servicios de parques públicos.
- Dirección de Medio Ambiente: atención mediante el Centro de Bienestar Animal (atenciones relacionadas con extravío, esterilizaciones, capturas, etc.) y reportes de contaminación ambiental y acuífera.
- Dirección de Procesos y Calidad: gestiones ante las paraestatales Agua y Drenaje (AyD) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como gestión de residuos.
- Dirección de Servicios Generales: mantenimientos generales a infraestructura deportiva, eléctrica, peatonal y de drenaje sanitario.

- 
- Dirección General de Vía Pública: instalación, mantenimiento, reparación y factibilidad de infraestructura de movilidad (semáforos, boyas, señalamientos, parabuses, etc.) y reparación de daño a la carpeta asfáltica.
  - Dirección Operativa: instalación, reparación y mantenimiento de alumbrado, barrido, limpieza y deshierbe de banquetas y áreas municipales, recolección de cacharros y ramas, y desazolve de pluviales y atención de registros abiertos (drenajes).

### Agenda

Con el fin de identificar las problemáticas a nivel municipal y la operación en la que se lleva a cabo el proceso de reporte, es necesario diseñar un proyecto robusto que asegure el cumplimiento del objetivo planteado. Se desarrolló una planeación contemplando las diversas etapas de diseño de política pública propuesto por Lasswell. Este proceso considera las etapas de establecimiento de agenda que identifica las problemáticas; posteriormente se generan propuestas de solución que atiendan esas problemáticas; se procede a una etapa de toma de decisiones a fin de determinar cómo se avanzaría seguida de otra etapa de implementación de tales propuestas de solución; por último, se realizan procesos de seguimiento y evaluación a las propuestas ya implementadas para, con esta información, retomar el proceso de establecimiento de agenda (Howlett, 2019).

En este proyecto inicialmente se desarrolla un proceso de diagnóstico a profundidad donde se analiza la estadística presentada en las diversas encuestas y a esto se le suma el desarrollo de entrevistas, grupos focales y mecanismos de experiencia de usuario a fin de contar con insumos en cada uno de los procesos operativos del reporte. Con la evidencia recopilada se identifican las principales problemáticas operativas y estratégicas, efectivamente estableciendo la agenda del proyecto. Con estos hallazgos se diseñan las propuestas de solución que cierran estas brechas en el proceso de reporte. Posteriormente, se procede a la implementación de cada una de estas propuestas generadas, dando un seguimiento puntual en su ejecución, así como espacios de retroalimentación, con soluciones adaptables a la realidad operativa. Gracias a los procesos de retroalimentación se generan datos del nivel de satisfacción de cada uno de los actores respecto a la implementación y la evaluación de los resultados del proyecto.

### Tomadores de decisión

Dentro de cada una de las instituciones contamos con actores con diversos perfiles que llevan el liderazgo, implementación y estrategia del proyecto. A continuación,

se mencionan los actores involucrados dentro del Ayuntamiento de San Pedro (2023b) durante el desarrollo de este, así como sus principales responsabilidades y roles. Las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en el proyecto dejaron claro el nivel de negociación y el proceso para la toma de decisiones.

- La Dirección de Atención Ciudadana funge el rol de liderazgo operativo, dando seguimiento a cada una de las etapas del proyecto.
- La Dirección de Innovación realiza el desarrollo tecnológico con los sistemas de Atención Ciudadana.
- La Secretaría de Servicios Públicos cumple con dos funciones, una operativa al implementar las mejoras de procesos de atención y dar seguimiento de estos, y otra estratégica respecto al análisis, aprobación y seguimiento a los resultados implementados.

### Objetivo

Analizar el impacto e identificar los beneficios del uso de mecanismos de participación de baja intensidad, alto nivel de alcance, representatividad y legitimidad como lo es el reporte en el caso de San Pedro Garza García y específicamente en la Dirección de Atención Ciudadana, mediante la implementación del proyecto de Reingeniería de Atención Ciudadana.

El concepto de reingeniería de procesos fue desarrollado alrededor de los años 80 como una metodología para realizar una reconfiguración operativa para aumentar la eficiencia, eficacia, productividad y efectividad (Hammer & Champy, 1993). Si bien el concepto surge con un enfoque para las empresas, esta base ha sido retomada para mejorar la función pública con diversas metodologías mediante proyectos de políticas públicas. En el caso del proyecto en San Pedro Garza García, se toma como referencia el concepto de la reingeniería y se complementa con la metodología de diseño de política pública de Lasswell a fin de generar soluciones operativas prácticas con un andamiaje teórico robusto que vaya más allá del diagnóstico superficial de las problemáticas.

Este proyecto consta de la mejora del proceso de reporte por parte de la Dirección de Atención Ciudadana del municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León. Para esto, se plantea el desarrollo de un diagnóstico operativo, procesal y documental a fin de identificar las brechas operativas que impulsen a una mayor rapidez, facilidad y calidad en la generación de reportes por parte de la ciudadanía, su atención y su evaluación.

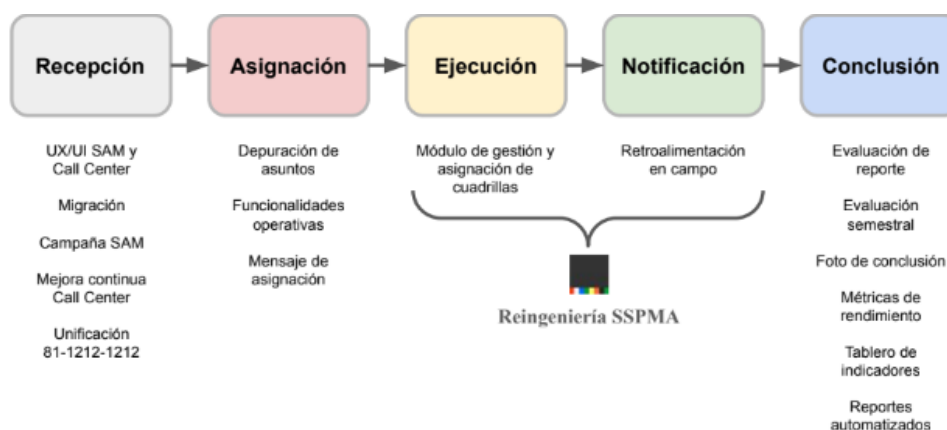
## Diagnóstico

Los reportes, solicitudes o peticiones que se generan por parte de la ciudadanía tienen todo tipo de connotaciones y dependen específicamente de las herramientas administrativas del gobierno, la manera en la que se da seguimiento y atención a estos. Si bien el tipo de solicitudes puede variar mucho, la mayor parte de los reportes son relativos a los servicios públicos. Al momento ya se cuenta con datos de muchos años respecto a la atención de los reportes y la satisfacción de la población.

La dirección cuenta con tres sistemas que operan paralelamente: el primero es un Citizen Relationship Manager (CRM) que registra todos los reportes y les da un folio para su seguimiento. El segundo sistema es un enrutador de llamadas que realiza la administración y asignación de llamadas entrantes y da seguimiento a los tiempos y la vinculación con el CRM. Y, por último, se cuenta con un chatbot llamado SAM, que es un bot de mensajería instantánea de WhatsApp en donde se da atención automatizada y personalizada para generar los reportes de una manera más rápida y sencilla. Estos tres sistemas están vinculados al teléfono 81-1212-1212, lo que simplifica la atención, siendo este el único canal para recibir todo tipo de solicitudes del municipio. Aquí se concentran todos los reportes de Servicios Públicos y el resto de las secretarías que tienen vinculación con la ciudadanía.

Dentro de la operación de la Dirección de Atención Ciudadana, el tratamiento y seguimiento a reportes es un proceso de 5 etapas:

**Figura 1.** Proceso de seguimiento a reportes



Fuente: Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023.

- 
- Recepción: etapa en la que se recibe un reporte. Hay más de 15 canales distintos que se vinculan al CRM y pueden recibirse reportes mediante correo, redes sociales, chatbot, teléfono y la aplicación de San Pedro, entre otros canales.
  - Asignación: etapa en la que personal de Atención Ciudadana analiza y canaliza el reporte generado de acuerdo con la petición que se está realizando por parte del ciudadano o ciudadana reportante.
  - Ejecución: etapa en la que la secretaría a la que se canalizó el reporte lo ejecuta, asegurando la atención adecuada a la petición ciudadana.
  - Notificación: una vez atendido el reporte por parte de la secretaría responsable, se remite el mismo a Atención Ciudadana a fin de validar la atención y avisar al ciudadano del cumplimiento de su reporte.
  - Conclusión: etapa final en la que el ciudadano recibe la conclusión de su reporte y evalúa la atención recibida, así como la rapidez de esta, señalando su nivel de satisfacción.

La operación actual ha demostrado ser útil y eficiente para la recepción de reportes, siendo que desde la introducción del chatbot SAM se ha dado un aumento de estos. La sistematización interna con la que cuenta Atención Ciudadana es el pilar de seguimiento y monitoreo de todo el proceso, asegurando que todos los reportes sean atendidos.

A partir del análisis de la información planteada se realizó un diagnóstico a profundidad de cada una de las etapas del proceso, así como de los actores involucrados. Se llevaron a cabo entrevistas, análisis de datos, procesos de retroalimentación, sesiones de trabajo y mesas de trabajo con la ciudadanía y servidores públicos a fin de profundizar en la situación actual de la operación de Atención Ciudadana y su vinculación con Servicios Públicos.

La primera etapa constó de un análisis de datos de toda la información operativa con la que cuenta Atención Ciudadana. Se descargó la base de datos con más de 250 mil reportes, con información desde 2012. Si bien la información a descargar cuenta con más de 40 indicadores, se concentró el análisis solo en aquellos considerados esenciales. Las variables analizadas fueron:

- Tipos de reportes: se analizaron todos los tipos de reportes o asuntos registrados en sistema para cada una de las dependencias.
- Tiempos de atención: cantidad de días que tardan en atenderse los reportes. El análisis fue por dependencia, departamento, y asunto.

- 
- Cantidad de reportes: totalidad de reportes recibidos a nivel municipal, secretaría, departamento y asunto con el fin de analizar tendencias de acuerdo con el mes, horario y proyectos vinculados.
  - Tiempos de llamadas: tiempo de llamada para la recepción y atención a la ciudadanía. El análisis se hizo con base tanto en las diversas etapas de las llamadas como en el ejecutivo que atendía. De la mano se realiza un análisis del tiempo total de llamadas por ejecutivo y tiempo de descanso, entre otros datos relevantes, del Call Center.

Canales de recepción: cuantificación del tipo de canal utilizado para la recepción de los reportes, así como las características de los reportantes de acuerdo con su preferencia. Hay más de 15 diversos tipos de ingreso, por lo que se analizaron también los horarios y la facilidad de reporte por cada uno de los canales.

Evaluación de reportes: análisis de la evaluación de la satisfacción de la ciudadanía reportante una vez que se concluía su reporte. El análisis fue a nivel municipal, por secretaría, departamento y tipo de asunto.

Reportes no atendidos: cuantificación de falsos positivos a fin de identificar la tasa de reportes que se marcaban como concluidos o atendidos sin que se hubiera efectuado alguna solución.

Efectividad de atención: análisis de la tasa de reportes con malas conclusiones por parte de la ciudadanía, así como aquellos que la ciudadanía volvía a reportar mencionando que no se había realizado nada para su atención.

Gracias al análisis de información se identificaron diversas problemáticas operativas en los procesos dentro del sistema, así como en los procesos involucrados con otras dependencias. Había una falta de claridad en los procesos al no estar homologados y tener diversas líneas operativas para la atención con diversas dependencias. Se encontró que el etiquetado de información de los asuntos de los reportes era excesivo al tener más de 700 asuntos activos, lo que provocaba la atomización de la información y una limitación para poder analizarse. No se identificaron protocolos de análisis operativo o de desempeño, por lo que no había un punto base o una variable que ayudara a identificar la efectividad de la operación, la satisfacción de la ciudadanía y el cumplimiento con la operación de la atención a reportes.

Para la segunda etapa del diagnóstico se realizaron más de 15 entrevistas en las 6 direcciones operativas de Servicios Públicos. Las entrevistas tenían como objetivo

la identificación de brechas operativas, analizar el sentimiento del personal operativo respecto a su trabajo diario, la claridad de sus procesos, la coordinación entre equipos de servicios públicos, así como con Atención Ciudadana y comentarios generales que tuvieran respecto a la operación, atención de reportes y el contacto con la ciudadanía, en general, en campo. En este ejercicio se obtuvo información de valor gracias a los diversos comentarios respecto a la operación; se identificó una brecha análoga del proceso de atención. Una vez que los reportes llegaban al departamento correspondiente de Servicios Públicos, se dejaba de lado el sistema para entregar físicamente la asignación de reportes a la cuadrilla al inicio del turno. También se encontró que se trabajaba con diversos tipos de cuadrillas y horarios de operación, lo que complicaba la atención de los reportes. A esto se le sumaba que había dobles asignaciones de reportes o reportes ya atendidos a los cuales se enviaba una cuadrilla para seguimiento. Todo esto provocaba retrasos importantes en la atención.

La tercera etapa del diagnóstico consistió en el desarrollo de un mapa de experiencia de usuario en el uso del chatbot SAM. Al ser el principal canal de recepción de reportes, concentrando un 60% del total, era esencial conocer cómo los usuarios “viven” el proceso de atención a través de esta herramienta. Para esto, se realizó un Journey Map, el cual divide el proceso de la atención para identificar variables operativas clave a fin de separar la totalidad del proceso de atención en el chatbot y generar propuestas por etapas de acuerdo a esa parte específica. Con el fin de contar con diversos perfiles de usuario, se invitó a 6 ciudadanos con distintos conocimientos del chatbot.

El Journey Map contempló las siguientes etapas del proceso de atención a través del chatbot:

- 1.- Ignorancia: etapa de desconocimiento de la herramienta. Se buscaba conocer qué los llevó a usar el chatbot;
- 2.- Descubrimiento: cuáles eran sus principales impresiones al momento de conocer la herramienta;
- 3.- Registro: información inicial del chatbot, su claridad y aceptación de uso de plataforma para el registro de usuario;
- 4.- Reportar: proceso de inicio de reporte, información solicitada por el chatbot, orden de información, rapidez y claridad de esta;
- 5.- ¿Seguimos en SAM?: análisis de uso repetido de la plataforma;
- 6.- Evaluación: análisis de satisfacción del usuario por el uso de la plataforma;
- 7.- Finalización: análisis sobre si el usuario volviese a utilizar el servicio del chatbot para registrar un reporte;
- 8.- Seguimiento: proceso para revisar el estatus de un reporte ya con folio asignado y

---

tiempo de compromiso para su atención; y, 9.- Conclusión: asegurar al usuario que el reporte fue atendido adecuadamente.

Las principales sugerencias fueron respecto a que esta herramienta tenga un proceso simple y sencillo para reportar. En varias ocasiones quedó claro que los usuarios no realizan una lectura total de los mensajes del chatbot, ya sea por distracción o por querer terminar rápidamente el proceso. Los principales hallazgos con esta metodología ayudaron a tener claridad en las modificaciones que se generaron para el flujo de la conversación del chatbot con el objetivo de hacerlo más eficiente.

La cuarta y última etapa de diagnóstico fue un seguimiento y retroalimentación interna constante. Para asegurar la coordinación operativa y la atención a las problemáticas identificadas. Dentro de estas reuniones de monitoreo se profundizó en la brecha analógica identificada dentro de la atención en Servicios Públicos. Se realizó el análisis de los puntos operativos de mayor relevancia para el diseño de los módulos correspondientes dentro del sistema, asegurando que la operación y facilidad de uso estuvieran integradas en su desarrollo.

En el proceso de diagnóstico se obtuvo información de valor que identifica las principales problemáticas operativas, especialmente en los procesos que se desarrollan y las herramientas que se utilizan. A pesar de contar con información relevante caben destacar las limitantes de origen. Por parte de los reportes hay una fuerte dependencia a ser la fuente de mayor relevancia para la priorización de problemáticas, el análisis numérico puede ser engañoso al no considerar reportes repetidos o enviados varias veces por un mismo usuario, así mismo el proceso de reporte ha variado a través de los años de operación de las diversas herramientas por lo que la calidad de los datos no es la misma. En el caso de las entrevistas se identifica un sesgo operativo del personal, donde si bien son expertos en los procesos que actualmente se desarrollan, no hay un análisis a profundidad de los objetivos, metas e impacto de los procesos que ejecutan.

### Propuestas de solución

Con el fin de profundizar en las problemáticas identificadas en el diagnóstico, se generó una Matriz Causa-Efecto que analiza cada una de las brechas estratégicas y operativas para generar propuestas de solución. A continuación, se describe el análisis realizado en cada una de las diversas etapas del proceso de atención con sus respectivas problemáticas identificadas, así como la solución propuesta para su atención:

**Tabla 2. Etapa: Asignación**

Problemática	Diagnóstico	Causa	Efecto	Solución
Exceso y repetición de asuntos en sistema para catalogar reportes	Entrevistas a personal operativo de la Dirección de Atención Ciudadana en fase de diagnóstico	CRM saturado con más de 700 asuntos para clasificar los reportes	No se cuenta con información clara y precisa para poder realizar un análisis operativo. Hay demasiada información que no es útil para la operación y solo hace más difícil la toma de decisiones operativa	Depuración de 700 asuntos a 170, concentrando etiquetas relacionadas y eliminando asuntos no utilizados que no aportan al análisis de las dependencias y atención a reportes
Flujo operativo en atención ciudadana repetitivo y discontinuo	Entrevistas a personal operativo de la Dirección de Atención Ciudadana en fase de diagnóstico	Los procesos que se desarrollan en Atención Ciudadana se replican en algunos flujos específicos como lo son el rechazo de reportes, la reasignación, los falsos positivos y las reaperturas de estos	La repetición de procesos dificulta una operación limpia y eficiente al no tener claridad en el flujo que se debe seguir en reasignación, reapertura o falso positivo. El personal de Atención Ciudadana no atiende con la misma calidad a la ciudadanía.	Generación de funcionalidades operativas dentro del sistema de Atención Ciudadana facilitando la reasignación, reapertura, rechazo para la administración y atención a reportes.
Desconocimiento de la ciudadanía de la etapa en la que se encuentra su reporte	Journey Map con 6 usuarios de diversos perfiles	Una vez que una persona reporta en Atención Ciudadana y se le genera un folio, no vuelve a conocer su estatus hasta que se le avisa de la conclusión del	La falta de claridad en el proceso de atención y el desconocimiento de la etapa en la que se encuentra su reporte hace que la confianza de la ciudadanía	Generación de mensaje de asignación al reportante al momento que ya se pasó su folio al departamento correspondiente y entregando

	reporte, generando un vacío de información y desconocimiento operativo para quien reporta	que reporta se vea afectada. Esto es provocado por la opacidad de la operación y el flujo de atención actual	fecha compromiso
--	---	--	------------------

Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Etapa: Ejecución

PROBLEMÁTICA	DIAGNÓSTICO	CAUSA	EFECTO	SOLUCIÓN
Proceso análogo de asignación de reportes a servicios públicos	Entrevistas a personal de la Secretaría de Servicios Públicos en fase de diagnóstico	Al no contar con procesos de asignación de reportes homologados, cada dirección realiza esto de diversas maneras. El proceso digital se cierra al llegar a Servicios Públicos, donde cada departamento entrega en físico el reporte impreso para que sea atendido por parte de los jefes de las cuadrillas correspondientes	Los procesos análogos provocan una atención lenta, específicamente por el flujo tradicional de la operación de la Secretaría, donde el intercambio de información clave se da solo al inicio y al final del turno por parte de las cuadrillas. No hay claridad en la operación y velocidad de atención por parte de estas, los tomadores de decisiones desconocen con precisión la ubicación de su cuadrilla, los tiempos de atención que tienen o la calidad con la	Desarrollo de módulos operativos en sistema de Atención Ciudadana para administración del personal de Servicios Públicos, generando cuadrillas operativas y facilitando la asignación de los asuntos de manera digital. Esto mantiene un registro dentro del sistema del folio asignado a qué cuadrilla y los tiempos de atención

	que están atendiendo los reportes que se les asignaron
--	---

Fuente: elaboración propia

Tabla 4. Etapa: Notificación

PROBLEMÁTICA	DIAGNÓSTICO	CAUSA	EFEECTO	SOLUCIÓN
Proceso análogo de retroalimentación en campo	Entrevistas a personal de la Secretaría de Servicios Públicos en fase de diagnóstico	El proceso para confirmar la atención de un reporte se da de manera análoga. Los trabajos se registran en la hoja impresa del reporte las condiciones para su atención o su reasignación. Hasta que se finaliza el turno, el jefe de cuadrilla entrega los reportes impresos con las anotaciones correspondientes para que se actualice su estatus en la plataforma	La entrega de información al cierre del turno por parte de las cuadrillas se ve afectada por los procesos operativos análogos, dependiendo de las hojas de los reportes para que se registre en sistema el trabajo realizado durante el turno. No se cuenta con información precisa del tiempo de atención de los reportes y la manera de comunicar el seguimiento a algún reporte complejo depende totalmente de los procesos operativos tradicionales. La única evidencia que se adjunta es el reporte	Desarrollo de vinculación del chatbot SAM con el módulo de cuadrillas del sistema a fin de que los jefes de cuadrilla tengan comunicación en tiempo real con el sistema para confirmar la asignación de reportes y la atención de estos, compartiendo foto de los inicios de atención, así como la solución generada

	impreso con las anotaciones
--	--------------------------------

Fuente: elaboración propia

Tabla 5. Etapa: Conclusión

PROBLEMÁTICA	DIAGNÓSTICO	CAUSA	EFEECTO	SOLUCIÓN
Ciudadanía sin capacidad de evaluar reportes atendidos	Journey Map con 6 usuarios de diversos perfiles	No se cuenta con retroalimentación integrada a las herramientas de Atención Ciudadana. No hay registro del nivel de satisfacción del reporte, así como comentarios de relevancia para mejorar el servicio	Insatisfacción ciudadana por no poder comentar la calidad y eficiencia con la que se le atendió, especialmente cuando no se generó una solución adecuada al reporte	Desarrollo de evaluación opcional del reporte en el chatbot SAM para que la ciudadanía retroalimente, con una calificación o comentarios
Falta de proceso de análisis y mejora periódica	Entrevistas a personal operativo de la Dirección de Atención Ciudadana en fase de diagnóstico	No se cuenta con procesos de análisis de indicadores de operación y desempeño que dejen en claro las áreas de oportunidad a atender y una mejora continua de la Dirección	La falta de información en Atención Ciudadana provoca desconocimiento operativo, limitando la identificación de brechas y la generación de soluciones para asegurar una atención de calidad a la ciudadanía	Generación de evaluación semestral mediante encuesta aleatoria a usuarios del chatbot SAM que profundice en mejoras y recomendaciones
Ciudadanía sin capacidad de verificar que se atendió su reporte	Journey Map con 6 usuarios de diversos perfiles	En ocasiones no se realizó la atención de manera adecuada, por lo que hay posibilidad en el flujo operativo	No se cuenta con evidencia respecto a la atención realizada del reporte, esto provoca incertidumbre	Envío de foto de conclusión de reporte atendido al usuario que generó el folio con el objetivo de dar certidumbre

		donde el ciudadano pueda solicitar una reapertura a fin de que sí se atienda correctamente el reporte generado	respecto al trabajo realizado por las cuadrillas. El ciudadano verifica la atención y si no se cumplió adecuadamente se ve obligado a generar otro reporte	del trabajo realizado
Indicadores y métricas de evaluación y desempeño inexistentes	Entrevistas a personal de la Dirección de Atención Ciudadana en fase diagnóstica	No se cuenta con indicadores que den claridad a la operación en los diversos sistemas de Atención Ciudadana como son el Call Center, el chatbot y el uso del CRM	No se cuenta con métricas claras de evaluación en la atención y cumplimiento de reportes. No hay reuniones que impulsen la coordinación, dificultando una mejora en la calidad y trabajo más eficiente por parte del personal operativo	Establecimiento de variables e indicadores de rendimiento operativo del personal de Atención Ciudadana, así como de la atención de reportes
Opacidad en la operación de atención y cumplimiento de reportes	Journey Map con 6 usuarios de diversos perfiles	En la página pública de Atención Ciudadana, la visualización de la información no es clara. Los datos geográficos generales, así como algunas gráficas de la operación contienen información limitada para conocer la operación y	La falta de información pública limita el conocimiento operativo de la Dirección de Atención Ciudadana y el resto de las dependencias. No hay protocolos formales de análisis periódico de la información ni reuniones que	Desarrollo de la página de indicadores.sanpedro.gob.mx en la cual se comparten a la ciudadanía las principales estadísticas de los reportes generados, transparentando la actuación y dando certidumbre del trabajo realizado

	atención a la ciudadanía ayuden a mejorar la operación y atención de los reportes			
<b>DEPENDENCIAS DESCONOCEN SU OPERACIÓN Y CAPACIDAD DE ATENCIÓN DE REPORTES</b>	Entrevistas a personal de la Dirección de Atención Ciudadana en fase de diagnóstico	Las dependencias vinculadas con el CRM de Atención Ciudadana no cuentan con protocolos de análisis de información operativa y de desempeño. Tampoco se tiene conocimiento de la capacidad operativa con la que actualmente están atendiendo	No se cuenta con una coordinación adecuada entre las dependencias y la Dirección de Atención Ciudadana. Esto limita la capacidad de incidencia operativa, lo que restringe la generación de acuerdos operativos y propuestas de solución	Desarrollo de reportes automatizados para las dependencias vinculadas al sistema de Atención Ciudadana para identificar áreas de oportunidad y problemáticas y generar soluciones

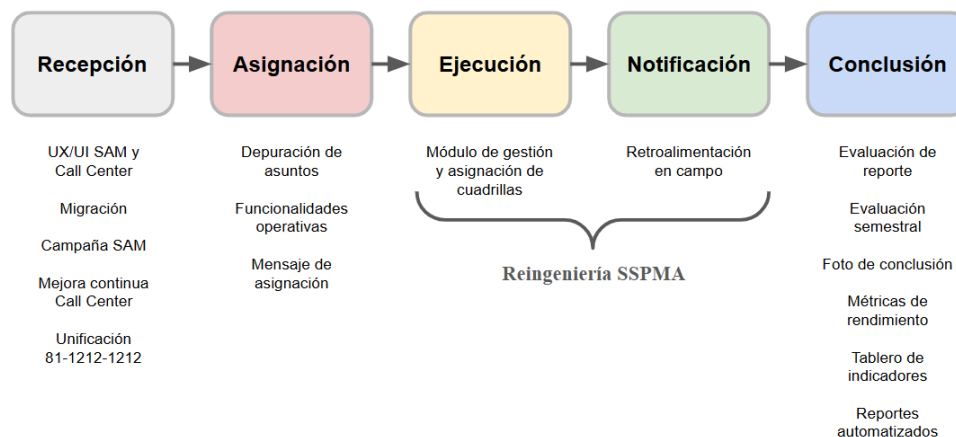
Fuente: elaboración propia

Implementación de propuestas de solución

La puesta en marcha de las 16 propuestas de solución se dio en dos momentos distintos. Inicialmente, se dio la implementación de todas las propuestas dentro del ámbito operativo y estratégico de Atención Ciudadana, es decir, las soluciones relativas a las etapas de Recepción, Asignación y Conclusión. Posteriormente, se implementaron las soluciones de las etapas de Ejecución y Notificación, las cuales se encuentran en el ámbito operativo de Servicios Públicos.

A continuación, se comparten las principales características de la implementación y los resultados que arrojó cada una de las soluciones propuestas. Para esto, se presenta un diagrama del proceso operativo de atención y las respectivas propuestas de solución implementadas para cada etapa.

**Figura 2.** Diagrama del proceso operativo de atención y las respectivas propuestas de solución implementadas para cada etapa



Fuente: Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023

Con el objetivo de complementar la implementación de soluciones internas de Atención Ciudadana, y como parte de una reingeniería integral del proceso de atención, se pasó a un segundo momento el desarrollo de la implementación de las mejoras en las etapas de Ejecución y Notificación. Se inició el desarrollo de un módulo de cuadrillas y un módulo de retroalimentación, cada uno correspondiente a las etapas de ejecución y notificación, respectivamente.

Con los acuerdos operativos generados se capacitó al personal, realizándose más de 120 capacitaciones para todo el personal operativo de la Secretaría, recopilando dudas, comentarios y observaciones del proyecto, del diseño del sistema y de la operación del día a día. Esta información fue la base para generar modificaciones a los módulos ya diseñados a fin de que se adaptaran de mejor manera a la realidad operativa de las cuadrillas. Por último, se consolidó una etapa de acompañamiento constante a fin de que los jefes de cuadrilla tuvieran el apoyo requerido para el uso del sistema.

**Módulo de Cuadrillas.** Se diseñó un apartado dentro del sistema que permitía la creación de cuadrillas de servicios públicos para su asignación a su departamento operativo correspondiente y la asignación de folios recibidos para la atención por parte de las cuadrillas creadas. Con esto se eliminó la brecha analógica del proceso para tener uno completamente digital y dentro del mismo sistema de atención, en el cual se tuviera una trazabilidad de la asignación y ejecución del folio.

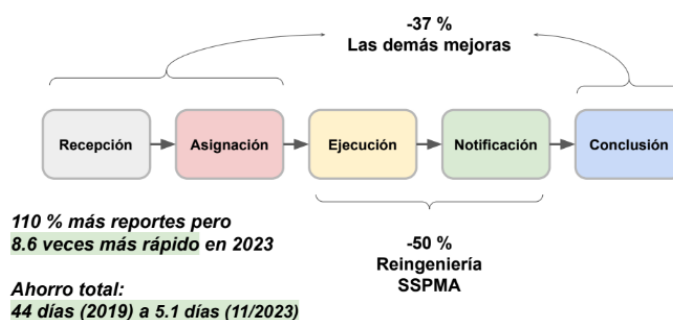
Módulo de Retroalimentación. Una vez que el reporte era atendido por parte de la cuadrilla, el jefe operativo tomaba la foto de conclusión a fin de confirmar los trabajos realizados. Este registro era posteriormente recibido en Atención Ciudadana a fin de compartir con el vecino la atención a su folio.

## Resultados

La integralidad de la Reingeniería de Atención Ciudadana fue clave para tener un impacto positivo en la operación de la atención a los servicios públicos. Como ya se mencionó, fue esencial generar soluciones a cada etapa del proceso de atención, lo que tuvo beneficios directos en la satisfacción ciudadana, especialmente en los momentos de mayor contacto con los usuarios de las plataformas de atención del municipio. A continuación, se destacan los principales resultados de la implementación de este proyecto.

Con la implementación de las 16 propuestas de solución se tuvo un total de eficiencia del proceso en un 87%. En los procesos de Recepción, Asignación y Conclusión se redujo el tiempo de atención en 37%, mientras que la implementación de los módulos en las etapas de Ejecución y Notificación dio una reducción de 50%.

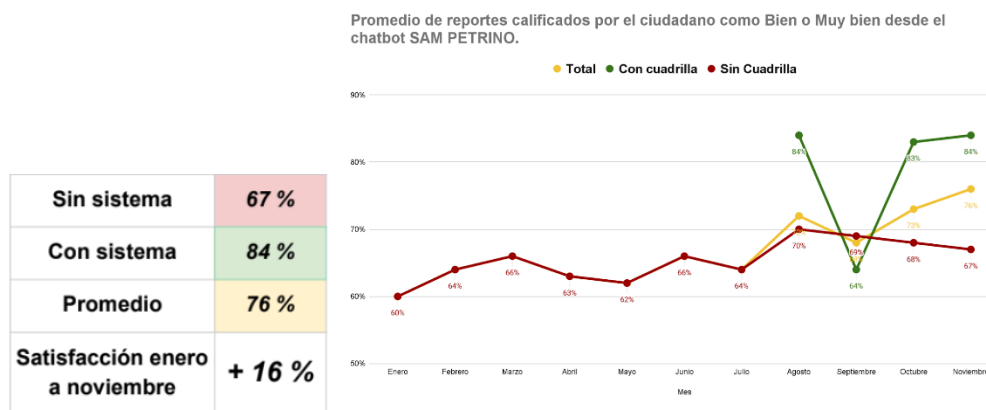
**Figura 3.** Módulos en las etapas de Ejecución y Notificación dio una reducción de 50%



Fuente: Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023

La satisfacción ciudadana de la atención a reportes aumentó de 67% a 84%. Desde que se tiene registro del sistema de atención, a inicios de 2012, no se había logrado una satisfacción mayor al 80%.

**Figura 4.** Promedio de reportes calificados por el ciudadano como Bien o Muy bien desde el chatbot SAM PETRINO



Fuente: Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023

Con la implementación del módulo de cuadrillas y el uso de celulares por parte de los jefes operativos se logró que el tiempo de atención de direcciones operativas se redujera en más de 50%.

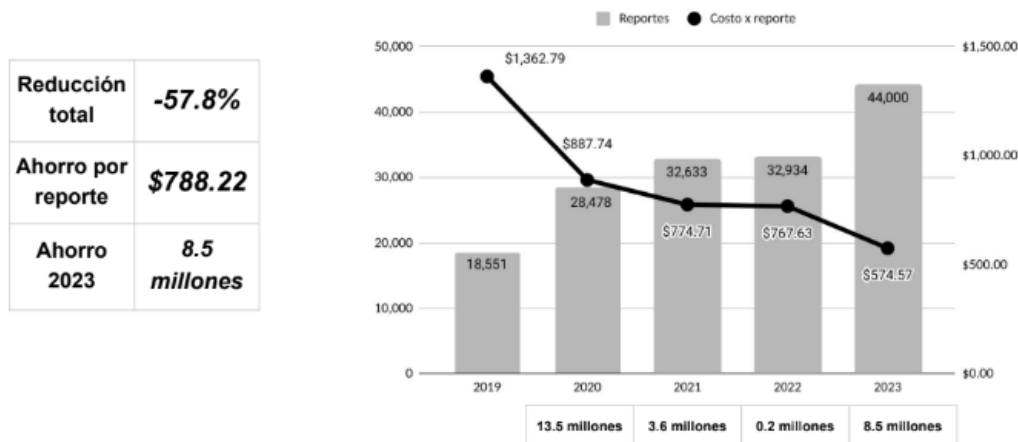
**Tabla 6.** Total de mejora de tiempo

Dirección	Tiempo
Dirección de Imagen Urbana	-42 %
Dirección de Medio Ambiente	-35 %
Dirección de Procesos y Calidad	-62 %
Dirección de Servicios Generales	-28 %
Dirección General de Vía Pública	-60 %
Dirección Operativa	-39 %
<b>Total de mejora en tiempo (departamental)</b>	<b>-50 %</b>

Fuente: Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023

Gracias al aumento de capacidad operativa por la reducción de tiempos y eficiencia del personal, se redujo el costo de atención por reporte de \$1,362.00 en 2019 a \$575.00 en 2023 (Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023a). En conjunto, gracias al proyecto se tuvo un ahorro operativo de 8.5 millones de pesos en 2023.

**Figura 5. Ahorro por reporte**



Fuente: Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023

Si bien el proyecto no estuvo vinculado de manera directa a indicadores y al proceso de Presupuesto Basado en Resultados que se aplica por parte del municipio, los indicadores de la Dirección de Atención Ciudadana implementados en los Planes Operativos Anuales (POA) se vieron beneficiados gracias a su implementación (Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023). Es así como la reducción de tiempos de atención y la satisfacción ciudadana se ven reflejados en los indicadores municipales que tienen un impacto directo en la asignación presupuestal de la Dirección (Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 2023a).

La implementación de la reingeniería se dio durante el segundo trienio de la administración municipal (2021-2024), años en los que se realizaron cambios importantes en la cantidad de personal enfocado en la atención de reportes mientras el presupuesto operativo se mantuvo. Es así que a pesar de tener una inversión pública nula específica a la reingeniería, los resultados son tangibles en la satisfacción, reducción de tiempos de atención y ahorro en costos operativos, atendiendo más reportes con los mismos recursos.

La metodología utilizada para el diseño, desarrollo e implementación de política pública de la reingeniería se mostró especialmente robusto para un proceso de diagnóstico profundo a fin de identificar claramente las problemáticas operativas de la administración. Si bien esto es un avance importante, el sesgo inherente al proceso de entrevistas, análisis de reportes y seguimiento en campo enfocado en las actividades operativas limita el alcance en el diseño de las soluciones

---

implementadas. Se recomienda ampliar la investigación a fin de contar con esfuerzos que tengan un impacto estratégico en las metas y objetivos de la administración, más allá de la solución de retos operativos más superficiales.

Con la implementación de la reingeniería también se identificaron aprendizajes desde la Secretaría de Servicios Públicos que aseguraron, desde su operación, un seguimiento puntual al proyecto. Al impulsar la toma de decisiones basadas en datos, gracias a la información recopilada en campo, se generaron beneficios colaterales para la mejora operativa. Esto logró que algunos departamentos -como Limpia-, que habían enfrentado problemas operativos, generaran estrategias para atender estas áreas de oportunidad. La generación de información operativa también aseguró contar con una trazabilidad total de la operación en campo, lo que hizo “destapar” la “caja negra” de los procesos de atención de los departamentos de Servicios Públicos. Fue así como, al momento de mantener un registro de cuándo y cómo se atendían los reportes por parte de las cuadrillas, se tuvieron datos respecto a la operación de cada una y el cumplimiento de sus objetivos.

## **Conclusiones**

El proyecto de reingeniería es un claro ejemplo del uso de metodología de política pública para optimizar y hacer un uso eficiente de los recursos de la mano de políticas de participación ciudadana que sean abiertas, públicas y transparentes. El proceso integral de la atención se vio ampliamente optimizado casi hasta en dos terceras partes en su totalidad, asegurando un uso eficiente de los recursos públicos.

Esto no hubiera sido posible sin una precisa innovación en los procesos y herramientas tecnológicas desarrolladas de la mano de los usuarios finales en cada una de las etapas. Este diseño en conjunto con el usuario llevó a la superación de una brecha digital para la implementación de las herramientas en campo. El seguimiento en campo con el personal operativo abonó a tener resultados rápidamente, registrando una mejora marcada en tiempos y atenciones, lo que derivó en un aumento en la satisfacción de la ciudadanía. Esto no hubiera sido posible sin un análisis constante de la información y los datos recopilados diariamente para realizar una mejor toma de decisiones durante cada etapa del proyecto.

El desarrollo del proyecto de reingeniería es un caso positivo de cómo impulsar políticas de participación ciudadana de baja intensidad mediante un proceso

metodológico de política pública. Gracias al desarrollo de un diagnóstico, diseño e implementación de mejoras, se logró aumentar la satisfacción de la ciudadanía en la atención a sus reportes, a pesar de estar en un contexto complejo con actores operativos y estratégicos en sus diversas etapas y áreas de responsabilidad. La principal barrera a vencer es asegurar la continuidad del mismo, especialmente por los cambios de administración municipales que llevan a desechar el trabajo realizado, independientemente de los resultados.

Las herramientas de participación ciudadana de baja intensidad son fácilmente replicables y pueden ser desarrolladas de manera sencilla por parte de las administraciones municipales. Si bien la inversión requerida es mínima es necesario contar con voluntad política para su implementación de manera integral, a esto se le suma la necesidad de tener personal especializado en desarrollo tecnológico así como profesionistas con experiencia en el desarrollo de políticas públicas que aseguren una implementación exitosa.

El caso de San Pedro Garza García da pie a seguir investigando el uso de herramientas que promuevan la participación ciudadana y la rendición de cuentas de manera innovadora, esto especialmente en contextos de mayor impacto como lo sería un gobierno estatal o federal. Así mismo sería recomendable realizar una comparativa de la satisfacción ciudadana para el siguiente trienio del municipio de San Pedro (2024-2027) y validar los resultados que esta investigación arrojó.

## Referencias

- Ayuntamiento de San Pedro Garza García. (2023). Metas y Objetivos, Plan Operativo Anual.  
<https://transparencia.sanpedro.gob.mx/transparencia/descFraccion.aspx?articuloid=1&fraccionid=4&area=5318&idDireccion=0&inc=False>
- Ayuntamiento de San Pedro Garza García. (2023a). Presupuesto de Egresos 2023.  
<https://aplicativos.sanpedro.gob.mx/transparencia/Archivos2023/PDF/DETALLE%20PERIODICO%20OFICIAL%20PTO%20EGRESOS%202023.pdf>
- Ayuntamiento de San Pedro Garza García. (2023b) Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, Municipio de San Pedro Garza García, N.L.  
<https://sanpedro.gob.mx/reglamentos>
- Cómo Vamos, Nuevo León (2024). Evaluación Mayo 2024, San Pedro Garza García.  
<https://comovamosnl.org/evaluacion/san-pedro-garza-garcia/>

- 
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (Diciembre, 2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66, 76-88. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00668.x>
- Cutter, S. L., Golledge, R., & Graf, W. L. (2002). The Big Questions in Geography. *The Professional Geographer*, 54(3), 305-317. <https://doi.org/10.1111/0033-0124.00332>
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023. Principales Resultados de Nuevo León. (2024) Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R. & Jarque, M. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. *Participación ciudadana en las políticas públicas*, 04, 56-104.
- Fung, A. (25 de febrero de 2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Fung, A. (9 de noviembre de 2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gobierno del Estado de Nuevo León. (2023) Presupuesto de Egresos 2023. [https://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20EGRESOS%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON%20PARA%20EL%20EJERCICIO%20FISCAL%202023.pdf?2023-01-11](https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20EGRESOS%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON%20PARA%20EL%20EJERCICIO%20FISCAL%202023.pdf?2023-01-11)
- Hagget, P. (2001). *Geography: A Global Synthesis* (4a ed.). Pearson Hall.
- Hammer, M. & Champy, J. (1993). *Reingeniería de la empresa: un manifiesto para la revolución empresarial*. Harper Business.
- Leighninger, M. (2014). What We’re Talking about When We Talk about the “Civic Field” (And Why We Should Clarify What We Mean). *Journal of Public Deliberation* 10 (1): Article 8.
- Luskin, R. C., Fishkin, J. S., & Jowell, R. (2002). Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. *British Journal of Political Science*, 32(3), 455-487.
- Merino, M. & Cejudo, G. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. CIDE-Fondo de Cultura Económica.

- 
- Needham, C. (2008). Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. *Social Policy and Society*, 7(2), 221-231. doi:10.1017/S1474746407004174
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Peixoto, T. & Fox, J. (2016). When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness? *Institute of Development Studies. IDS Bulletin* 47 (1), 23-39.
- Poligrama. (2023). Encuesta del nivel de satisfacción de la atención y servicios de la administración pública de San Pedro Garza García. Dirección de Atención Ciudadana, San Pedro Garza García.
- Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. (2023). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825198251.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198251.pdf)
- Savoldelli, A., Codagnone, C. & Misuraca, G. (Abril, 2013). Assessing the impacts of ICT-enabled services in the public sector: a participatory evaluation process to overcome the eGovernment paradox. Conference: 2nd International Eiburs-Taips Conference on: Innovation in the Public Sector and the Development of eServices, Urbino, Italia. <https://www.researchgate.net/publication/322008913>
- Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de San Pedro Garza García. (Diciembre, 2023). Reingeniería de Atención Ciudadana Evento de presentación de resultados. San Pedro Garza García, Nuevo León.
- Secretaría de Innovación y Participación Ciudadana, Ayuntamiento de San Pedro Garza García. (2023a) Estadística de reportes 2012-2023. <https://indicadores.sanpedro.gob.mx/>
- Sjoberg, F. M., Mellon, J., & Peixoto, T. (2017). The Effect of Bureaucratic Responsiveness on Citizen Participation. *Public Administration Review*, 77(3), 340-351. <https://doi.org/10.1111/puar.12697>

## Promoviendo un mercado laboral más inclusivo: factores estructurales que inciden en la discriminación laboral de mujeres durante los procesos de contratación por cuestiones ligadas al embarazo

Recibido: 9 octubre Aceptado: 28 noviembre 2025

Juan Carlos Roldán Chimal<sup>1</sup>

### Resumen

El propósito de este artículo consiste en exponer cómo la discriminación laboral hacia las mujeres durante los procesos de contratación o reingreso laboral, por cuestiones ligadas al embarazo, sigue siendo un problema vigente dentro del contexto social mexicano, a pesar de que se han propuesto alternativas para su atención.

A través de un estudio exploratorio, el documento presenta inicialmente una definición y análisis de los factores estructurales que se relacionan con el problema de la discriminación de las mujeres durante su ingreso al mercado laboral. Después, se revisarán aquellas acciones que se han implementado para atender el tema en cuestión. Posteriormente, mediante una revisión bibliográfica y la realización de entrevistas semiestructuradas con personas involucradas en el tema, se busca

obtener evidencia empírica que permita comprender con mayor profundidad la problemática. Con base en estos hallazgos, se plantearán recomendaciones de política pública orientadas a contribuir a su solución.

El artículo concluye evidenciando la persistencia de la discriminación laboral por embarazo como un problema estructural que trasciende el marco legal vigente, resaltando la necesidad ampliar los mecanismos para regular este tipo de problemas.

**Palabras clave:** Mujeres, Embarazo, Discriminación, Mercado laboral.

### Abstract

The purpose of this article is to explain how employment discrimination against women during the hiring or re-entry process, due to issues related to pregnancy, continues to be a problem in Mexican society, despite the fact that

<sup>1</sup> Estudiante del Doctorado de Políticas Públicas; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Mexicano; ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0119-0707> Correo-e: [juan.roldan@alumnos.cide.edu](mailto:juan.roldan@alumnos.cide.edu)

alternatives have been proposed to address it.

Through an exploratory study, the document initially presents a definition and analysis of the structural factors related to the problem of discrimination against women when entering the labour market. It then reviews the actions that have been implemented to address the issue in question. Subsequently, through a literature review and semi-structured interviews with people involved in the issue, the study seeks to obtain empirical evidence that will allow for a deeper understanding of the

problem. Based on these findings, public policy recommendations will be proposed to contribute to its solution.

The article concludes by highlighting the persistence of employment discrimination due to pregnancy as a structural problem that transcends the current legal framework, emphasising the need to expand the mechanisms for regulating this type of problem.

**Key words:** Women, Pregnancy, Discrimination, Labour market.

## Introducción

En México, la discriminación se presenta como un fenómeno complejo que afecta a diversos sectores de la población. Según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), principal organismo encargado de combatir esta problemática, define la discriminación como una práctica que implica un trato desfavorable o innecesario hacia una persona o grupo, basado en características físicas, sociales o culturales (CONAPRED, 2025).

Por su parte, Solís (2017) amplía esta definición al describir la discriminación como un conjunto de prácticas, informales o institucionalizadas, que producen resultados desiguales y limitan el acceso a derechos fundamentales, perpetuando la desigualdad social. Estas definiciones permiten dimensionar el impacto de la discriminación en diferentes contextos, incluido el ámbito laboral.

Para este análisis, se utilizará la definición técnica de Rodríguez (2023), quien considera que la discriminación es una conducta culturalmente fundada y socialmente extendida, basada en prejuicios o estigmas que generan desigualdades injustificadas. Según el autor, estas prácticas tienen el efecto de limitar derechos fundamentales y oportunidades, afectando principalmente a grupos en situaciones de vulnerabilidad.

Específicamente, la discriminación laboral hacia mujeres en edad reproductiva, particularmente durante los procesos de contratación, refleja una problemática estructural que afecta los principios de equidad y justicia social. A pesar de los avances legislativos en materia de erradicación de la discriminación laboral y la existencia de políticas que buscan proteger a las trabajadoras embarazadas mediante prestaciones particulares, estas iniciativas han demostrado ser insuficientes para erradicar prejuicios y prácticas discriminatorias en el ámbito laboral.

De manera particular, la legislación mexicana actualmente otorga mayores prestaciones a las mujeres durante el embarazo en comparación con lo asignado a los hombres en el mismo periodo. Sin embargo, esta diferencia ha generado efectos adversos para las mujeres, ya que la posibilidad de un embarazo que implique incapacidad laboral es percibida por los empleadores como un costo económico adicional (Frías, 2019). Por lo tanto, las personas empleadoras, guiadas por percepciones erróneas sobre los costos asociados al embarazo, continúan excluyendo a mujeres que, además, podrían contribuir significativamente al desarrollo económico y social.

En este sentido, el presente artículo argumenta que la discriminación laboral por embarazo en México, a pesar de ser un fenómeno transversal en la sociedad mexicana, persiste por la existencia de factores estructurales que no se han resuelto. Por lo anterior, se explora la equiparación entre la licencia por maternidad y el permiso de paternidad como una estrategia clave para reducir esta práctica en el sector laboral.

Para llevar a cabo lo anterior, se realiza una identificación de las normativas vigentes en materia de discriminación laboral a mujeres. Después, a partir de la realización metodológica de entrevistas semiestructuradas a una muestra de actores involucrados en el desarrollo de este problema, se obtendrá información importante que permita identificar elementos clave para abonar a la definición del problema público y de una posible respuesta para lograr su erradicación.

A lo largo del documento, se buscará mostrar los principales componentes del problema público, así como identificar las debilidades actuales de las políticas empleadas y proponer recomendaciones para un potencial diseño de política pública que promueva un entorno laboral más inclusivo. Esto permitirá construir un marco analítico sólido que oriente acciones escalables hacia la eliminación de esta forma de discriminación laboral.

## **Marco teórico: evolución de la discriminación laboral por embarazo**

De acuerdo con Becker (1957), la discriminación laboral surge como una preferencia por evitar la interacción con ciertos grupos específicos, aun cuando ello implique incurrir en un costo económico. Dentro del ámbito laboral, esta aversión puede provenir desde diferentes actores en el sector laboral, y su práctica constante restringen el acceso de las personas discriminadas a mejores condiciones de empleo. Becker plantea que, aunque el mercado constantemente castiga este tipo de conductas reduciendo la eficiencia de aquellas personas que discriminan, la persistencia de estructuras sociales y culturales abonan a estos sesgos.

En el mercado laboral estas conductas discriminatorias son ejercidas por personas empleadoras o superiores jerárquicos, quienes se encuentran en posiciones de poder (González et al., 2021) y se manifiestan sobre las mujeres de diversas maneras: desde el rechazo en los procesos de contratación hasta prácticas como hostigamiento laboral, negación de ascensos, reducciones salariales o la imposición de horarios no consensuados.

En lo referente a los procesos de contratación, la discriminación por embarazo es una forma específica de exclusión que afecta tanto a mujeres que han sido madres como a aquellas que podrían serlo. Frías (2019) señala que este fenómeno está sustentado en percepciones erróneas sobre los riesgos y costos asociados a la maternidad. Las mujeres embarazadas son vistas como trabajadoras "temporalmente incapacitadas", lo que, según la autora, lleva a los empleadores a considerarlas menos productivas y más costosas.

Además, como lo describe la definición de Rodríguez (2023) desde la teoría de la discriminación, a parte de los factores estructurales, existen factores sociales que influyen en la percepción de las personas empleadoras de posibles embarazos y licencias prolongadas de las mujeres por contratar, lo que se traduce en prejuicios o estigmas que fomentan el fenómeno de la discriminación.

Aunque las políticas específicas relacionadas con la maternidad, como permisos laborales, tiempo para lactancia y la prohibición de asignar tareas riesgosas, tienen como objetivo el procurar el bienestar para las mujeres, son percibidas por algunos empleadores como una carga económica, lo que refuerza estereotipos y prácticas discriminatorias en los procesos de contratación y desarrollo laboral.

La discriminación por embarazo afecta directamente la trayectoria laboral de las mujeres, limitando su acceso a mejores oportunidades de empleo y desarrollo profesional. González et al. (2021) identifican dos vías principales de afectación:

Por género: donde se refuerza las brechas salariales y de participación laboral.

Por maternidad: donde se incrementa los costos percibidos por los empleadores, perpetuando barreras en la contratación y el ascenso laboral.

Estos mismos autores han registrado, a partir de la revisión de distintos documentos, que las mujeres trabajadoras con mayor probabilidad de enfrentar discriminación debido a su embarazo son aquellas jóvenes en edad reproductiva, con niveles educativos más altos y que viven en áreas urbanas. Asimismo, el riesgo es considerable para quienes tienen menos de un año en su empleo, desempeñan funciones en atención al cliente o en cargos directivos tradicionalmente vinculados con la masculinidad. Además, se ha identificado una mayor vulnerabilidad entre mujeres con bajos ingresos, contratos temporales, trabajadoras del hogar y aquellas empleadas en el sector privado.

### **Marco normativo y mecanismos de atención para discriminación laboral**

En México, existen diferentes mecanismos para atender la discriminación laboral por embarazo, como normatividad e instituciones especializadas en el tema que han delineado el actuar del Estado en este tema.

Por un lado, a partir de 2003, se crea la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual da paso a la instalación del CONAPRED, donde se establece desde su artículo 1 lo siguiente:

“I. [...] El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.” (LFPED, 2003, art. 1)

Más adelante en esta misma ley, en su artículo 9 los siguientes numerales hacen referencia a la discriminación laboral:

III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;

IV. Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales;

Por otro lado, en el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo (1970) se han establecido los siguientes numerales referentes a la discriminación laboral por embarazo:

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio; [...]

XIV. Exigir la presentación de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo; y

XV. Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores.

Otra medida que se ha desarrollado desde 2015 para atender los problemas de discriminación laboral, no solo por embarazo, sino de todo tipo, es la Norma Mexicana NMX R 025 SCFI 2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación (2015), la cual, es un mecanismo que busca incorporar y reconocer, de manera voluntaria, a los centros de trabajo que implementan acciones y prácticas en materia de igualdad laboral y no discriminación, para impulsar el desarrollo integral de las y los trabajadores. De manera general, pueden aplicar todos los centros de trabajo de México, ya sean públicos, privados o sociales, de cualquier tamaño, sector o actividad.

Dentro de las principales acciones se encuentra el incorporar la perspectiva de género y no discriminación en los procesos de reclutamiento, selección, movilidad y capacitación; garantizar la igualdad salarial; implementar acciones para prevenir y atender la violencia laboral; y realizar acciones de corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar y personal de sus trabajadoras y trabajadores, con igualdad de trato y de oportunidades (Norma Oficial Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, 2015). Al corte de diciembre del 2024, esta Norma Mexicana tiene 694 centros de trabajo registrados que cuentan con la certificación que otorga esta norma, lo que representa un total de 1,018,620 de personas laborando en estos centros (INMUJERES, 2024).

Asimismo, México forma parte de otros marcos normativos internacionales que resultan fundamentales para orientar su actuación frente a esta problemática. Entre ellos destacan el Convenio 111 sobre la discriminación en el empleo y la

ocupación (OIT, 1958) y el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (OIT, 2000), los cuales establecen obligaciones para prevenir y erradicar la discriminación hacia las mujeres en los entornos laborales, así como para garantizar condiciones de protección antes, durante y después del embarazo en los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

Sin embargo, esta normativa ha jugado un papel importante en la creación de percepciones sobre el tema de embarazo en el sector laboral. Respecto a la Ley Federal del Trabajo en México, se establece un tiempo general de descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto para las mujeres, así como otras prestaciones vinculadas a la maternidad, como la garantía de tiempo para la lactancia, la obligación de proteger a las mujeres embarazadas de realizar tareas que puedan poner en peligro su salud o la del feto, y el restablecimiento de sus puestos de trabajo una vez concluida esta etapa, etc. (LFT, 1970, art. 170).

Además, la prestación por maternidad equivalente al cien por ciento del último salario diario de cotización busca proporcionar protección, bienestar y estabilidad económica a las aseguradas durante la suspensión de su trabajo remunerado, manteniendo sus derechos laborales y la protección del seguro social. Esta prestación está garantizada por un certificado de incapacidad emitido durante los cuarenta y dos días anteriores y posteriores al parto. Para recibir este subsidio, las aseguradas deben haber cotizado al menos treinta semanas en los doce meses previos. Si no cumplen con este requisito, el empleador debe cubrir el salario completo durante las seis semanas anteriores y posteriores al parto, según lo estipulado en la fracción V, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917, art. 123).

En contraste, las prestaciones para los hombres relacionadas con la paternidad consisten principalmente en cinco días de descanso con goce de sueldo, que son cubiertos íntegramente por las personas empleadoras, resaltando una diferencia notable entre este tipo de prestaciones y las otorgadas a las mujeres. Tal como señala Aragón (2023), esta diferencia trasgrede los derechos de los hombres, ya que como se menciona en el artículo 4, refiriendo a la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, la diferencia entre los permisos parentales vulnera el disfrute y ejercicio de la paternidad.

Además, este hecho resulta crucial, ya que no solo repercute en lo anteriormente planteado respecto a los costos que significan la maternidad dentro del mercado laboral, sino que hoy en día, la dinámica familiar se ha modificado de manera

significativa, ya que tanto padres como madres se dividen esta actividad, lo que implica que las personas empleadoras deban reconocer los compromisos familiares de ambos géneros. Tal como señala Tufiño (2024) citando a Kurczyn Villalobos (2004) es importante comprender que la responsabilidad de la reproducción es compartida entre hombres y mujeres, por lo que las responsabilidades sociales y económicas también deben ser compartidas.

La duración reducida del permiso por paternidad refleja una distribución desigual de responsabilidades, reforzando la idea no solo de que existe un costo adicional en contratar mujeres en edad reproductiva, sino también de que el cuidado de los hijos es principalmente de las mujeres y propicia la preservación de actitudes y prácticas de discriminación sobre este tema, aumentando las brechas de oportunidades laborales, disminuyendo la participación laboral femenina y perpetuando estereotipos de género (Tufiño, 2024).

Dicha norma, aunque representa un esfuerzo para atender la discriminación laboral por embarazo, presenta limitaciones significativas que dificultan el cumplimiento de sus objetivos. Su carácter de “norma voluntaria” delega la responsabilidad de implementación a las empresas, lo que minimiza el rol del Estado como garante e impulsor de políticas efectivas para erradicar esta problemática. Esta voluntariedad puede traducirse en un bajo nivel de adopción, especialmente en contextos donde las empresas priorizan otros intereses, limitando su impacto real.

Por su parte, Vela (2017) en su estudio sobre la discriminación del empleo en México, plantea algunas inconsistencias en la normatividad anteriormente descrita. Por ejemplo, en lo referente a maternidad y paternidad por adopción, se resalta el caso que muestra la diferencia en los cinco días de permiso otorgados a los padres que adoptan un infante en comparación con las mujeres, quienes reciben seis semanas de descanso. Esta situación, argumenta, no solo es discriminatoria hacia los hombres, ya que se les niega el mismo tiempo que las mujeres para estar con sus hijos, sino que también es discriminatoria hacia las propias mujeres, ya que presupone que son ellas quienes deben asumir el rol principal en el cuidado de los hijos, por lo que, además, permanece la imposibilidad de conciliar la vida familiar con lo laboral.

Esto ha llevado a que, a pesar del incremento de la participación laboral de las mujeres en los últimos años, las situaciones de discriminación que han padecido se mantienen constantes. Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las

Relaciones en los Hogares (ENDIREH) (2021), todavía, alrededor de 2.7 millones de mujeres sufren discriminación laboral por cuestiones ligadas al embarazo.

Por lo anterior, la discriminación laboral hacia las mujeres por embarazo representa un problema estructural persistente y complejo que limita sus oportunidades de desarrollo profesional y perpetúa estereotipos de género. Aunque existen normatividad específica para regular este problema, las brechas en su aplicación, así como la falta de percepción de costos asociados a la maternidad, continúan fomentando estas prácticas.

### **Método y estudio**

Considerando que este problema requiere del diseño y la elaboración de una solución particular, se planteó la siguiente pregunta de investigación ¿qué recomendaciones podrían formularse hacia una política pública que busque disminuir la discriminación laboral hacia mujeres en etapa reproductiva durante los procesos de contratación o reingreso al mercado laboral?

Con el fin de contar con elementos que permitan una adecuada delimitación del problema público, desde el estudio de sus causas, los efectos que produce y cuáles son los elementos que lo conforman para establecer mecanismos de actuación, se busca recabar evidencia empírica del problema, así como una concepción del fenómeno y de la factibilidad de una posible solución en igualar las licencias parentales, a través de la implementación de entrevistas semiestructuradas a actores clave que se encuentran inmersos en la cadena del problema público identificado.

La ventaja de utilizar este tipo de entrevistas, como lo expone Díaz et al. (2013) radica en ofrecer un mayor grado de flexibilidad, ya que parten de preguntas planeadas, las cuales pueden ajustarse de acuerdo con la persona entrevistada. Además, derivado de la sensibilidad que representa el tema en cuestión, facilita el aclarar términos, profundizar en aspectos relevantes, identificar ambigüedades y reducir formalismos para mejorar la fiabilidad de las respuestas.

En la elaboración de estas entrevistas se diferencian dos temáticas importantes: aquellas relacionados con la discriminación laboral por embarazo y lo relacionado con la política de igualar licencias parentales.

A su vez, dentro de las dos principales temáticas, se desglosan categorías clave descritos dentro del marco teórico y la delimitación del problema público, así

como subtemas basados en literatura especializada que respalda su relevancia en el estudio de la discriminación laboral y la equidad de género en el ámbito laboral.

En primer lugar, para la categoría sobre el conocimiento y percepción del problema, se retomó el planteamiento de que las mujeres son sistemáticamente evaluadas en los procesos de contratación con costos adicionales asociados a la posibilidad de un embarazo (González et al., 2021; Frías, 2019). La literatura señala que comprender este fenómeno implica examinar no solo las estructuras organizacionales que lo perpetúan, sino también las percepciones sociales que lo sustentan.

Sobre la relevancia de conocer la experiencias, impactos y observaciones de la discriminación laboral, estudios como el de Villablanca et al. (2011) que habla sobre cómo el embarazo se convierte en un punto crítico en las carreras de las mujeres científicas en biomedicina, y recaba las experiencias donde las investigadoras abordan el enfrentar sesgos implícitos y explícitos durante este periodo; o el estudio de Guendelman et al. (2013), que explora factores sobre como la remuneración durante la licencia, la duración permitida y la flexibilidad laboral influyen en las decisiones de las madres sobre cuánto tiempo permanecen fuera del trabajo, resaltan la importancia de documentar las experiencias vividas por las mujeres, ya que la discriminación por embarazo se manifiesta de diferentes formas, tanto explícitas como de maneras más sutiles. Además, esta categoría permitió visibilizar los testimonios directos y las observaciones de los expertos sobre cómo se desenvuelve esta discriminación en el contexto laboral.

La revisión general de la normativa nacional (Vela, 2017; Aragón, 2023), evidenció la importancia crucial de explorar el marco legal y las políticas vigentes para comprender en profundidad los mecanismos de protección existentes. Además, esta exploración permitió identificar tanto las fortalezas como las limitaciones de dichos sistemas. Esto no solo posibilita un análisis crítico y riguroso sobre la efectividad real de las normativas actuales, sino que también establece una base sólida para la formulación de propuestas de solución integrales y viables que aborden eficazmente la problemática de la discriminación laboral por embarazo.

La literatura especializada identifica múltiples obstáculos estructurales que impiden la plena igualdad laboral. Por ejemplo, Bohnet (2016) identifica diversas limitantes que perpetúan la discriminación laboral, especialmente hacia mujeres embarazadas: sistemas de evaluación subjetivos que permiten que estereotipos influyan en valoraciones profesionales, culturas organizacionales rígidas que

penalizan a quienes tienen responsabilidades de cuidado, falta de transparencia sobre políticas de licencias y estereotipos sociales sobre la maternidad que limitan oportunidades profesionales, son solo algunos de los factores que identifica la autora. Por lo tanto, esta categoría permitió ahondar en la revisión de estos obstáculos que perpetúan la discriminación por embarazo, así como en la implementación de políticas que puedan ayudar a mitigarlos.

También, fue de suma relevancia ahondar en posibles soluciones y recabar propuestas de mejora de personas porque permite trascender el diagnóstico del problema hacia acciones concretas que puedan transformar las prácticas discriminatorias durante los procesos de contratación. Las personas expertas, desde su experiencia y conocimiento especializado, pueden aportar estrategias que respondan a los desafíos específicos del contexto mexicano. Además, este enfoque constructivo facilitó la identificación de intervenciones prioritarias y viables que podrían implementarse a corto y mediano plazo, tanto a nivel organizacional como de política pública, contribuyendo así a cerrar la brecha entre el reconocimiento teórico del problema y la aplicación práctica de soluciones.

Por último, la investigación abordó específicamente la equiparación de las licencias de maternidad y paternidad como estrategia clave para mitigar la discriminación laboral por embarazo. Conforme a la evidencia presentada en la construcción del problema público, estudios como los de Frías (2019) y Andersen (2018) han demostrado que estas políticas de licencias igualitarias constituyen intervenciones efectivas para reducir las disparidades de género en el ámbito laboral. Por tanto, resultó fundamental analizar esta medida desde la perspectiva de personas expertas en la materia, explorando tanto sus beneficios potenciales como sus limitaciones, así como identificando los requisitos esenciales y condiciones necesarias para su implementación exitosa en el contexto específico de estudio.

Una vez definidas las categorías de los dos temas principales, se elaboró una serie de preguntas base para guiar la conversación con las personas entrevistadas. Para el tema general de discriminación laboral por embarazo se realizaron planteamientos diferenciados de estas preguntas con la finalidad de adecuarlas a los perfiles seleccionados y obtener información específica de cada participante. Para el tema de la equiparación de licencias parentales se elaboraron preguntas generales sobre su posible impacto, beneficios, costos y las medidas necesarias para implementar esta política. El objetivo fue conocer la visión general de los actores, por lo que no se realizó ninguna diferenciación en las preguntas base.

Para la selección de la muestra, tal como lo señala Hernández et al. (2014) en la investigación cualitativa, el tamaño no es importante desde una perspectiva probabilística, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia. Es decir, lo que se espera de este enfoque metodológico es la profundidad en la comprensión del fenómeno estudiado.

En este sentido, considerando los tres principales factores que intervienen para determinar el número de casos, descritos por el autor, tales como la capacidad operativa de recolección y análisis, el entendimiento del fenómeno y la naturaleza del mismo, se requiere de por lo menos una entrevista para cada uno de los cinco tipos de perfiles iniciales. Esto responde a la necesidad de manejar un número realista de casos acorde a los recursos disponibles, mientras se garantiza la profundidad requerida para comprender el fenómeno de discriminación laboral por embarazo desde diferentes perspectivas que se encuentran inmersas a lo largo del problema público.

A continuación, se describen los perfiles establecidos para realizar entrevistas:

**Tabla 1.** Descripción de perfiles para entrevistar

NO.	PERFIL	JUSTIFICACIÓN
1	Mujeres que hayan percibido ser víctimas de discriminación laboral por embarazo	Es el principal actor que padece el problema público definido, por lo que se requiere conocer su percepción para identificar la magnitud y características de este. Además, permitirá observar las consecuencias emocionales, económicas y profesionales de estas prácticas, así como de los obstáculos que surgen al solicitar apoyo
2	Persona funcionaria pública cuyas actividades se relacionen con políticas públicas equitativas entre hombres y mujeres o con perspectiva de género	Este perfil se especializa en políticas públicas existentes en materia de equidad de género y derechos laborales, así como en el marco normativo que regula el entorno y los factores administrativos o rutas críticas para la implementación de posibles estrategias para reducir el problema
3	Personal de Recursos Humanos del sector público o privado	Conocimiento sobre el desarrollo de los procesos de contratación en el mercado laboral, la perspectiva de las personas empleadoras sobre este problema y conocimiento sobre medidas para evitar la discriminación en el trabajo, conciliación entra la vida personal y la vida laboral

4	Personas investigadoras del sector académico especialistas en temas de políticas públicas de discriminación y/o equidad de género	Muestran un conocimiento teórico más profundo e histórico sobre las causas estructurales del problema público, su evolución y las consecuencias y efectos que ha producido a lo largo del tiempo. También pueden brindar información sobre casos de éxito nacionales e internacionales sobre las medidas que se han implementado para resolver este problema, basadas en evidencia
5	Personas que participan en ONGs u Asociaciones Civiles cuyo objetivo es atender temas de equidad de género, igualdad y/o discriminación	Conocimiento de primera mano sobre la materialización de este problema en la población afectada. Evaluación de la efectividad de las políticas públicas implementadas para atender problemas relacionados con la igualdad de género y no discriminación, así como la revisión de estrategias colectivas para mejorar el desarrollo de soluciones efectivas

Fuente: elaboración propia

Para la selección de las personas por entrevistar, se realizó una técnica de muestreo no probabilístico por conveniencia, el cual, de acuerdo con Otzen y Manterola (2017) permite seleccionar aquellos casos que sean accesibles y próximos de los sujetos de la persona investigadora. La elección de este método radica en la disponibilidad de recursos para la elaboración de esta investigación, así como de las respuestas obtenidas de los diferentes actores consultados.

En una primera etapa, se difundió una convocatoria en redes sociales con el objetivo de identificar a personas que cumplieran con el perfil requerido para la entrevista, particularmente, aquellas mujeres que hayan experimentado algún tipo de discriminación de este tipo.

Paralelamente, se realizó una búsqueda en internet de perfiles vinculados con Organismos No Gubernamentales y Asociaciones Civiles, así como de personas del ámbito académico especializadas en estos temas y de funcionarias públicas que laboran en instituciones orientadas a la erradicación de la discriminación o a la protección de los derechos de las mujeres.

En total, se obtuvieron las cinco respuestas favorables de por lo menos cada uno de los perfiles enlistados, por lo que se realizó una clasificación donde describen las actividades que realizan y como se vinculan con el problema en cuestión (anexo 1).

Posteriormente, se realizaron las entrevistas semiestructuradas para cada persona participante, las cuales tuvieron una duración aproximada de una hora y media donde se abordaron profundamente cada una de las preguntas planteadas, así como aquellas intervenciones que surgieron durante el ejercicio y que se consideraron relevantes para la investigación.

Durante el proceso de recolección de datos, se identificó que la visión de funcionarios públicos resultaba fundamental para comprender tanto los mecanismos regulatorios existentes como las barreras de implementación que enfrentan las políticas orientadas a combatir la discriminación laboral por embarazo. Por lo anterior, se incrementó el número de personas entrevistadas relacionadas con el servicio público, con la finalidad de atender esta necesidad. Esta decisión metodológica se alineó con el principio de “saturación teórica” mencionado por Hernández et al. (2014), pues la incorporación de estos nuevos perfiles permitió enriquecer categorías analíticas emergentes relacionadas con el marco normativo, políticas públicas y desafíos institucionales, dimensiones que no habían sido suficientemente exploradas con la muestra inicial.

Una vez concluido el proceso de entrevistas, se procedió a registrar las respuestas obtenidas en una matriz en un libro de Excel, donde se relacionan las preguntas elaboradas y respuestas con cada uno de los perfiles, así como su vinculación con las temáticas, y llegando a los resultados que se presentan a continuación.

## **Hallazgos y discusión**

### **Conocimiento y percepción del problema**

En lo referente a esta categoría, se buscó identificar de qué manera se percibe entre los principales actores involucrados en el tema, el problema de discriminación laboral a mujeres por cuestiones ligadas al embarazo durante los procesos de contratación, así como qué tanto se sabe del tema y lo que representa dentro del entorno social. Estas respuestas muestran coincidencias y diferencias, lo que representa la complejidad de este fenómeno social.

De manera inicial, existe un consenso general sobre el reconocimiento de la discriminación como un fenómeno estructural, derivado de sistemas de opresión históricos. Se destaca el hecho de que la discriminación laboral por embarazo constituye una violación de los derechos humanos y laborales, determinado por una condición intrínseca de la persona, en este caso una mujer, derivado de su posibilidad para gestar.

También, se enuncia que este fenómeno está fundamentado en estereotipos de género y que no se trata únicamente de casos individuales, sino de un patrón sistémico que ha afectado históricamente a las mujeres.

De manera particular, los perfiles de las personas especialistas hacen énfasis en los estereotipos de género y los roles asignados a las mujeres influyen profundamente en la discriminación laboral. Estos perfiles coinciden en que esto ha derivado en una alusión a la división sexual del trabajo, que ha condicionado la participación de las mujeres en el espacio laboral, desplazándolas al ámbito privado y perpetuando desigualdades que afectan directamente a las mujeres embarazadas.

Lo anterior se confirma con la respuesta obtenida por la mujer afectada, al señalar que las mujeres embarazadas enfrentan serias dificultades para acceder a un empleo y obtener oportunidades de crecimiento dentro del mercado laboral.

PM1: “pues te separan del trabajo, o no se los dan y pues tampoco, o sea, no les dan trabajo si estás embarazada y tampoco pues les dan oportunidades si tienen hijos chiquitos, porque piensan que después salen mucho o no vas a estar al 100% o vas a pedir muchos permisos.”

Como se puede ver en las respuestas obtenidas, se observa lo planteado por González et al. (2021), donde se confirma que la discriminación laboral a mujeres por embarazo se da a partir de los costos percibidos por los empleadores, perpetuando barreras en la contratación y el ascenso laboral. Asimismo, como se mencionó a partir de lo expuesto por Frías (2019), los empleadores tienden a considerar a las mujeres embarazadas como una carga económica mayor y menos eficientes, debido a la percepción de que tienen limitaciones temporales. Esta visión errónea se basa en creencias equivocadas sobre los costos y riesgos que implica la maternidad, lo que contribuye a la persistencia de este fenómeno.

#### Experiencias, impactos y observaciones de la discriminación laboral

Respecto a la temática sobre las experiencias, impactos y observaciones de la discriminación laboral por embarazo durante los procesos de contratación se revela una problemática extendida y compleja, que se percibe como un problema presente dentro del mercado laboral, y se encuentra atravesada por diversos factores sociales, económicos y culturales.

Las personas funcionarias públicas entrevistadas coinciden en que, pese a los avances en la participación laboral de las mujeres, la discriminación por embarazo

persiste bajo diversas formas. Las entrevistas evidencian que, pese a ciertos avances, la discriminación laboral por embarazo persiste en distintos niveles: los espacios de trabajo continúan regidos por un modelo de productividad que excluye a las mujeres embarazadas; en las empresas grandes predominan prácticas sutiles de exclusión, mientras que en las pequeñas se recurre a despidos directos; y en el sector informal la vulnerabilidad es aún mayor. Asimismo, persisten actitudes negativas tanto de empleadores como de compañeras de trabajo, y las dificultades para conciliar maternidad y desarrollo profesional limitan el acceso de las mujeres a puestos de mayor jerarquía.

Por su parte, el perfil IA1 menciona que, aunque la agenda pública ha incrementado la discusión sobre el tema, la discriminación continúa, a menudo de manera indirecta, limitando las oportunidades de mujeres embarazadas en el ámbito académico y otros sectores.

IA1: “Bueno, yo creo que es bastante común. Aunque me parece que cada vez ha sido más visibilizado, por ejemplo, ahora pues que está totalmente discutiéndose en la agenda pública y política el tema del cuidado, pues cada vez se ha visibilizado más [...] creo que son procesos que ocurren, siguen ocurriendo, a veces no es tan directo, es como no te estoy contratando por embarazo’, pero hay decisiones que se toman justo por eso, asociado a eso.”

Estos testimonios muestran una situación contrastante. El hecho de que, a pesar de que esta problemática ha cobrado más relevancia en los últimos años, sigue arraigada dentro del mercado laboral.

Tal como expone el perfil RH1 sobre la práctica persistente de preguntar sobre el embarazo y la maternidad durante procesos de contratación, señalando que, aunque no se menciona explícitamente como causa, la maternidad es un factor determinante para rechazar candidatas. También resalta la desigualdad de género en la contratación, donde a los hombres no se les cuestiona su vida familiar.

RH1: “O sea, te llegan los perfiles o bueno, las personas que quieren ingresar y pues de entrada hay una, hay un rubro a cubrir que dice embarazo sí o no. Entonces sí, es condicionante porque se piensa ya a futuro de la licencia. Te digo de maternidad los permisos para estas consultas médicas, este la adaptación del horario o reincorporarse al trabajo como que sí se le piensa dos veces antes de contratar a una persona embarazada.”

PM1 aporta una perspectiva vivencial, relatando cómo enfrentó dificultades para encontrar empleo tras su embarazo, coincidiendo en el aspecto de que las actividades laborales juegan un papel importante relacionado con la discriminación laboral por embarazo.

PM1: “Yo estaba yo venía de lactancia y me costó mucho trabajo encontrar de nuevo trabajo porque tenía una hija chiquita durante el embarazo, no se existe algún tipo de discriminación laboral o previa también si porque pues pienso que como estás embarazada pues puedes hacer menos cosas, pero a menos que sean cosas físicas, más cosas físicas, pero cuando son cosas intelectuales, pues no creo que no pasa nada si estás embarazada.”

Este conjunto de testimonios resulta impactante, pues los perfiles consideran esta discriminación como algo esperado, lo que refleja un grado preocupante de resignación ante la falta de cambios efectivos. Además, estas respuestas coinciden con la tendencia que se presenta en la ENDIREH (2021), donde se señala que, aunque la participación de las mujeres en el ámbito laboral ha aumentado en los últimos años, los casos de discriminación que enfrentan no han disminuido.

#### Marco normativo y políticas existentes

Dentro de las preguntas planteadas, se les realizaron diferentes preguntas sobre el marco normativo que regula el problema de discriminación laboral por embarazo. Al respecto, lo que más resalta es la contradicción entre un marco legal amplio y detallado y su limitada aplicación práctica.

Como se presentó anteriormente en la delimitación del problema, uno de los principales aspectos del marco normativo actual radica en las dificultades para atender los casos de discriminación laboral por embarazo, así como las diferencias existentes entre las licencias parentales. Estas cuestiones, así como otras, fueron mencionadas en las respuestas obtenidas, por lo que se puede señalar que existe un área de oportunidad para realizar mejoras inmediatas.

De manera particular, el perfil FP1 detalla la existencia de políticas locales basadas en un distintivo otorgado a empresas que implementan políticas de inclusión laboral y combate a la discriminación. Esta política incluye procesos de capacitación, actualización de políticas y campañas de visibilización, aunque también reconoce que no existe una obligación formal para que todas las empresas adopten estas medidas. Este mismo perfil resalta que, aunque la normativa es

robusta, falta una implementación generalizada y obligatoria en el sector privado, lo que limita su impacto.

Por su parte, el perfil FP2 menciona que se están diseñando programas en colaboración con otras dependencias del gobierno federal para prevenir y eliminar la discriminación, destacando la necesidad de que las modificaciones normativas provengan del ámbito federal para lograr un mayor alcance.

FP3 enfatiza que las dependencias públicas están obligadas a eliminar sesgos en la contratación, pero señala que el desafío radica en la aplicación efectiva de estas normas. Subraya la importancia de las certificaciones como la NMX-025 y la labor de las unidades de género, aunque advierte que el presupuesto limitado dificulta la implementación de políticas efectivas y el seguimiento de denuncias.

FP3: “las dependencias de la Administración pública, estamos obligadas a tener en los criterios de contratación ningún sesgo de contratación por embarazo o enfermedad [...] porque como estamos certificadas en la en NMX-025 en igualdad y no discriminación, uno de los procesos a evaluar para poder recibir este emblema de Institución certificada, es avalar que en tus procesos de contratación no hay ningún sesgo de discriminación por embarazo, género, etc [...] creo que esta norma, estos distintivos, estas recomendaciones, sí inhibe estas conductas [...] Al haber sanciones y al haber independencia de las de los órganos sancionadores, en la iniciativa privada sí se andan con más cautela y es distinto. Entiendo que está ya más regulado y sancionado [...] al haber sanciones y al haber independencia de las de los órganos sancionadores [...] la legislación es garantista, pero donde se topa con pared es en la aplicación, en la implementación”

Al igual que los otros perfiles de personas funcionarias públicas, FP4 observa que, aunque México cuenta con un marco legal amplio que incluye la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, su aplicación enfrenta barreras como la falta de presupuesto, desconocimiento por parte de la población afectada, personal capacitado y mecanismos de seguimiento.

FP4: “México cuenta con la Ley Federal del Trabajo y que justamente ahí viene un artículo específico sobre este tema, la ley de prevenir y erradicar la discriminación también viene específicamente este tema, en los códigos penales federales, en la Ley Federal de Trabajadores, o sea, hay muchísimos espacios y recientemente como parte importante de nombrar las violencias se hace esta reforma que fue aprobada en el congreso sobre la violencia laboral, donde no solamente se hablaba del acoso, del hostigamiento, sino de nombrar la discriminación por embarazo

como violencia laboral, y se reformaron varios artículos de la ley de acceso para las mujeres a una vida libre de violencia justamente para detallar y hablar sobre ese tema [...] se encuentra en las altas esferas, por así decirlo, es información que no siempre llega a la población”

En la práctica, ambos perfiles de personal de recursos humanos (RH1 y RH2) coinciden en que, aunque existen códigos de ética y líneas de denuncia, no hay políticas específicas dentro de sus instituciones que protejan a mujeres embarazadas en los procesos de contratación.

AC1 subraya las limitaciones normativas, especialmente en cuanto a las facultades de instituciones como CONAPRED, y la dificultad de probar la discriminación en casos concretos, aunque valora el papel de las leyes en visibilizar el problema.

En síntesis, las respuestas dadas por los testimonios muestran que, aunque el marco normativo en México es extenso y garantiza la igualdad laboral, su implementación efectiva enfrenta múltiples barreras, incluyendo la falta de obligatoriedad, recursos insuficientes y la complejidad de los procesos de denuncia. Tal como señala Kurczyn Villalobos (2004), existe una brecha significativa entre la legislación existente y su aplicación práctica en los entornos laborales mexicanos, y a la cual se ven expuestas las mujeres embarazadas y con posibilidad de embarazarse, documentado a través de diversos casos, no solo de negación de contratación, sino también de hasta despidos injustificados y presiones para renunciar.

Se reconocen los esfuerzos actuales, como las certificaciones voluntarias y las campañas de sensibilización, pero se consideran insuficientes para erradicar la discriminación laboral por embarazo, lo que subraya la necesidad de reformas obligatorias e integrales a todos los centros de trabajo, así como la adopción de políticas inclusivas, que garanticen el seguimiento adecuado de las denuncias y la aplicación efectiva de sanciones que, actualmente, según Kurczyn Villalobos (2004), no son implementadas con el rigor necesario para disminuir estas prácticas discriminatorias.

### **Barreras y desafíos**

Para esta sección se revisaron los obstáculos estructurales, culturales y económicos que limitan el desarrollo profesional de las mujeres, así como aquellos que limitan la implementación de acciones que permitan disminuir el problema.

El perfil de la persona FP1 identifica que la carga de los cuidados sigue recayendo en las mujeres, lo que perpetúa estereotipos de género y genera discriminación en el ámbito laboral. Además, señala que la falta de mediciones sistemáticas sobre los beneficios económicos de las políticas de inclusión dificulta su adopción generalizada en el sector empresarial, lo que refuerza la resistencia al cambio.

FP2 enfatiza que la discriminación es un problema estructural que requiere un cambio cultural profundo, señalando que la transformación de las culturas laborales es un proceso largo que no se logrará de manera inmediata. FP3 coincide en que las actividades de cuidado y crianza impiden que las mujeres tengan las mismas oportunidades de desarrollo profesional que los hombres.

Además, destaca que la cultura patriarcal persiste en la administración pública, donde se espera que las personas renuncien a su vida personal para dedicarse al trabajo, lo que afecta especialmente a las mujeres que maternan. Esta falta de motivación y sensibilización del factor humano para adoptar nuevas formas de convivencia y respeto es vista como un obstáculo crucial, sobre todo dentro del sector público.

FP3: “en la administración pública sigue habiendo una cultura muy anquilosada respecto a esta necesidad de renunciar a la vida para ponerte a disposición de lo que se le ocurra a alguien que está arriba [...] Que podamos tener la legislación más plus ultra en la materia, pero si no se quiere dar o si el factor humano no está convencido o no es motivado a transitar a estas nuevas formas de convivencia humana y de respeto difícilmente va a ser”

FP4 resalta que la discriminación persiste debido a la percepción de que las mujeres, por sus responsabilidades de cuidado, son menos productivas y generan costos adicionales para las empresas. La brecha en el acceso a puestos de liderazgo y la explotación laboral intensiva en México agravan esta situación, haciendo difícil que las mujeres embarazadas puedan competir en igualdad de condiciones.

Por su parte, el perfil IA1 señala que las estructuras laborales altamente masculinizadas perpetúan la exclusión, especialmente porque la etapa reproductiva de las mujeres suele coincidir con el inicio de su vida laboral, generando desventajas desde el acceso mismo al empleo.

Esto se refleja nuevamente desde el testimonio del perfil PM1, señalando que la falta de conocimiento de las leyes por parte de las mujeres y las percepciones

erróneas de los empleadores sobre su productividad durante la etapa reproductiva son barreras adicionales.

PM1: “[...] no conocen las normas ni las instituciones [...] la percepción que tienen las personas empleadoras sobre las mujeres en etapa reproductiva o que se pueden embarazar que van a rendir menos laboralmente.”

En resumen, lo que más resalta de esta temática es la persistencia de obstáculos estructurales, culturales y económicos que limitan el desarrollo profesional de las mujeres. Particularmente, se expone cómo la carga de los cuidados recae de manera significativa en las mujeres, lo que perpetúa estereotipos de género y propicia el fenómeno de discriminación en comento. Tal como señala Martínez (2024), dentro de los hogares, las mujeres enfrentan expectativas culturales y sociales que a menudo las relegan a roles de cuidado y responsabilidades domésticas, lo que restringe aún más su participación en el ámbito laboral, perpetuando estas desigualdades estructurales.

Otro punto sobresaliente es la resistencia al cambio dentro de las instituciones y empresas, donde las decisiones siguen siendo tomadas mayoritariamente por hombres, lo que dificulta la implementación de medidas inclusivas. Tal como documentan Benavente y Valdés (2014), las modificaciones en las estructuras organizacionales, especialmente aquellas que integran una perspectiva de género, contribuyen significativamente a la inclusión efectiva de las mujeres en el ámbito laboral. Finalmente, llama la atención la falta de datos y mediciones sistemáticas sobre los beneficios de la inclusión, lo que impide generar argumentos sólidos para promover cambios.

### **Propuestas y soluciones**

Por último, se planteó con las personas entrevistadas, desde su experiencia, examinar alternativas para la atención de esta problemática. Estas propuestas muestran una serie de estrategias orientadas a transformar las estructuras laborales y promover la inclusión.

Del lado de los perfiles de personas funcionarias públicas, por ejemplo, FP1 propone que se establezca en la Ley Federal del Trabajo la obligatoriedad de implementar políticas de inclusión laboral hacia grupos prioritarios, incluyendo mujeres embarazadas. Además, sugiere la creación de indicadores económicos que midan el impacto de la inclusión laboral de las mujeres, demostrando beneficios tangibles para las empresas.

FP2 resalta la importancia de generar políticas integrales de corresponsabilidad entre vida laboral y familiar, con acciones afirmativas permanentes que desmonten prejuicios. Propone que la política pública no solo prohíba la discriminación, sino que también garantice la reinstalación de mujeres despedidas por embarazo y asegure su acceso a derechos laborales.

Por su parte, FP3 enfatiza la necesidad de políticas de Estado con perspectiva de género, horarios flexibles, además de sanciones claras para las empresas que incumplan. Además, sugiere que las instituciones impulsen y doten de recursos presupuestales para fortalecer las unidades de género institucionales, así como la implementación de estrategias interinstitucionales a través del Sistema Nacional de Igualdad para garantizar el acceso, permanencia y ascenso de mujeres en su vida laboral.

Por su parte, la persona del perfil FP4 coincide con la FP3 sobre la relevancia de las unidades de género y plantea la necesidad de reformar la legislación para obligar a las empresas a contar con estas y destinar presupuestos específicos para su operación, especialmente en sectores históricamente masculinizados.

IA1 sugiere la estandarización de procesos de contratación para evitar divergencias significativas, creación de comités de evaluación de procesos de contratación, reducción de jornadas laborales y mecanismos de flexibilidad que no generen sobrecarga de trabajo para las mujeres.

IA1: “estandarizar ciertos procesos de contratación a la mejor pueden evitar esa discreción [...] construir comités que evalúen al mismo tiempo esos procesos [...] extender esas licencias de crianza porque cuarenta días en realidad para lo que implica un proceso de posparto cuarenta días, quizás solo es una justificación médica para que más o menos se acomode el cuerpo, pero para nada cuarenta días te ayuda a un proceso de adaptación como es ese proceso de crianza inicial [...] deberíamos de estar discutiendo pues bajar jornadas de trabajo, generar mecanismos de flexibilidad laboral, donde la flexibilidad laboral no produzca más cansancio [...] contratación de personal, a la mejor esa persona que está en un proceso reproductivo altamente demandante, a la mejor en cierto tiempo pueda tener un asistente”

El perfil AC1 también hace referencia a la necesidad de distribuir socialmente los costos de este tipo de políticas, al plantear la desvinculación de la seguridad social del empleo, creando mecanismos universales que no representen un costo directo para las empresas

Del lado de la implementación, las personas RH1 y RH2 proponen auditorías aleatorias a empresas, transparencia en los procesos de contratación y la implementación de jornadas reducidas progresivas y planes de apoyo para mujeres embarazadas.

El perfil PM1 amplía la visión sobre el fenómeno hacia la discriminación laboral por embarazo, resaltando la necesidad de mayor difusión de derechos, monitoreo de indicadores sobre despidos de mujeres embarazadas y una gestión más empática en recursos humanos.

PM1: “pero con más difusión creo que eso ayudaría a todas las personas buenas las mujeres no que sólo pagar una incapacidad [...] mejor si ven que pagar una incapacidad después ya no la tienen en su pago de sus cuotas patronales es porque ya la corrieron o ver porque pasó a lo mejor ahí pueden la sacaron un indicador que te diga en ciertas empresas [...] recursos humanos buscar puede ser más equitativos inclusivo, como una integración de mujeres embarazadas, a la mejor un día, hoy es el día de la mujer embarazada [...] a fin de mes los movimientos en cuanto a cómo cuántas personas podrían ahí sacar indicaron [...] por lo general creo que somos más mujeres no si fuéramos un poco más empática.”

De las respuestas obtenidas, se destaca la propuesta de crear mecanismos flexibles de trabajo que permitan la conciliación entre la vida laboral y familiar, impulsando la eliminación de prejuicios y facilitando el acceso a distintos empleos. En este sentido, como señalan Ferreyra y Gasman (2021), no se puede permitir que los cuidados sean una responsabilidad asumida únicamente por las mujeres, ya sea de manera individual o con el apoyo de otras mujeres. Es fundamental garantizar su inserción en los ámbitos laboral, económico y político, así como su autonomía y capacidad de decisión sobre sus proyectos de vida.

### **Propuestas y soluciones: revisión de licencias parentales**

Una vez concluida la revisión del problema de discriminación laboral a mujeres por cuestiones ligadas al embarazo durante los procesos de contratación, se comentó con los participantes la posibilidad de igualar el permiso de paternidad con la licencia de maternidad, particularmente en términos de duración de días, como mecanismo que ayudara a disminuir la discriminación al eliminar los costos percibidos por las personas empleadoras respecto al tema de la maternidad.

Es importante destacar que esta medida representa un tema fundamental dentro de la concepción del problema público, ya que uno de los aspectos estudiados fue

la diferencia significativa entre la duración de las licencias parentales y de cómo esto no solo afecta a las mujeres durante los procesos de contratación al asociarles costos implícitos por temas de cuidados, sino que imposibilita a los hombres conciliar la vida laboral y familiar (Aragón, 2023).

Al respecto, se obtuvo un consenso general a favor de esta medida como un paso crucial para promover la igualdad de género en el ámbito laboral y familiar. No obstante, se estableció la importancia de considerar esta política no como un fin en sí mismo, sino como parte de un esfuerzo más amplio para atender el problema y promover una redistribución de las responsabilidades de cuidado entre hombres y mujeres.

También es destacable que los perfiles coinciden en que los cinco días actuales de licencia para los padres son insuficientes y que su ampliación no solamente facilitaría para el acceso de las mujeres al mercado laboral ante una mayor liberación de tiempo de cuidados, sino que generaría una mayor participación de los hombres en estos, lo que contribuiría a desmontar estereotipos de género. Además, se subraya que esta medida debe ser complementada con otras acciones que fortalezcan la corresponsabilidad y apoyen tanto a hombres como a mujeres en sus roles laborales y familiares.

Respuestas FP1: “A favor”

Respuestas FP2: “O sea creo que es importante que se piense las licencias de cuidado de manera amplia.”

Respuestas FP3: “Pues sin duda podría ser una de las formas de incentivar. No resuelve, no lo resolvería, pero sin duda contribuiría [...] si coadyuvaría, no resuelve por sí solo, pero eso es una estrategia.”

Respuestas FP4: “Siento que es muy importante poder incrementar el tema de la licencia de paternidad, porque si no me equivoco, al inicio creo que eran solamente cinco días de la licencia de paternidad, lo que implica muchísimo en un tema de cuidados y de división sexual del trabajo. Las mujeres deben quedarse más tiempo a cuidar a la hija o el hijo y no hay una propuesta de paternidades, eso es importante, no hay una crianza compartida [...] sí es muy importante para que se pueda exigir una redistribución de trabajo y que pueda haber un tema de igualdad, en donde la crianza sea compartida y no solamente recaiga en la mujer, lo que implique miles de jornadas laborales extra y demás [...] Creo que es un primer gran paso, definitivamente sí, pero que no podríamos quedarnos ahí, que

es un paso grande, pero que habría que implementar [...] Entonces, por eso te decía que me parece que igualar las licencias es un es un proyecto a largo plazo, porque aún hay muchos huecos que no se están logrando visualizar ni complementar. más acciones.”

Respuesta IA1: “Sí, estoy a favor de igualar las licencias parentales, porque esto implica una decisión que fomenta la corresponsabilidad en el cuidado [...] no se trata solo de otorgar unos pocos días, sino de garantizar un periodo suficiente para que ambos progenitores puedan asumir sus responsabilidades de manera equitativa. Además, esta medida es clave porque evita que los costos del cuidado recaigan exclusivamente en las mujeres y, al mismo tiempo, permite que los hombres se involucren activamente en la crianza [...] es una forma de dismantelar la idea de que el cuidado es una labor exclusivamente femenina, de quitar a las mujeres del centro de esta responsabilidad y, a través de la política pública, desgenerizar el trabajo de cuidados.”

Respuesta RH1: “Pues a mí me parece algo muy benéfico porque por norma o por ley son solamente cinco días hábiles. Y yo creo que pues, el tener un hijo genera un gran cambio que con cinco días no creo que se adapten o contribuyan a la crianza durante este proceso.”

RH2: “si, puede funcionar [...] o sea, también esa otra parte que se deja mucho de lado, esta parte de la responsabilidad hacia la mujer y pues los hombres tienen que incorporarse a laborar y pues no es suficiente, ni disfrutan el proceso. Yo los veo aquí todos cansados, desvelados, viendo como pedir más días sumándolos a las vacaciones para que se les junten con los días de paternidad, entonces yo creo que eso está padre, es de mucha utilidad [...] Creo que sí puede ser útil porque pues sí reglamentas y condicionas a que tomen los mismos días.”

Respuesta AC1: “yo estaría de acuerdo, pero siempre y cuando no sea solamente la medida, digamos, puesta en la ley de que los padres tengan tantos días, así como las madres, creo que eso es importante, pero no es lo único.”

Respuesta PM1: “pues creo que está bien para que también los papás ahí en la casa con los chicos los cuidados porque ahorita sólo es un mes. Bueno, en algunos, en el mejor de los casos, son los cinco días cinco días, pero los paga [...] eso podría ayudar porque así también los hombres tienen familia, pues también van a pedir el permiso. Ellos podrían ser después o no antes, porque la mujer puede ser, pues escoger si te vas un mes antes o después, y pues a lo mejor no los mismos días, pero pues si hacerlo ya como una ley que la fuerza sea por lo menos un mes”.

## Beneficios de la revisión de licencias parentales

De manera particular, se consultó con los perfiles entrevistados sobre los posibles beneficios que pudieran surgir de implementar esta medida. Las respuestas reflejan nuevamente un consenso en que esta medida traería ventajas tanto a nivel individual como colectivo.

Principalmente desde el planteamiento del perfil AC1, el cual coincide en resaltar un beneficio crucial, que es eliminar el sesgo económico de contratar a mujeres en edad reproductiva, al equiparar los costos asociados con las licencias tanto para hombres como para mujeres. Además, subraya que esta política ayudaría a redefinir la masculinidad, promoviendo una participación activa de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidado, lo que fomentaría relaciones más equitativas y comprensivas entre géneros.

AC1: “uno, que sí efectivamente ya no importe, porque es igual el costo de si es una mujer o un hombre el que falta, entonces eso ayuda. [...] ya no pensar que solo es rollo de ellas si está acompañado de este proceso de cambio cultural, a partir de las instituciones. Seguramente abonará también a que los hombres intentemos la magnitud del trabajo doméstico que realizan las mujeres y que muchas veces ni cuenta nos damos, ni nos queda claro la importancia del trabajo que hacen y entonces, pues una vez que tengamos claridad sobre eso, darnos cuenta de que no es solamente que a mí me toque barrer y trapear una vez a la semana, sino que hay una serie de un chorro de cosas que se hacen dentro de la casa y que a mí también me debía tocar participar en mayor medida en ello.”

De lado de los perfiles de personas funcionarias públicas, la persona del perfil FP1 subraya que un espacio de trabajo seguro e inclusivo, donde las personas puedan sentirse cómodas, contribuye a una mayor productividad, lo que beneficia tanto a empleados como a empleadores.

También, FP3 destaca la importancia de involucrar a los hombres en el cuidado y la crianza, no solo como un apoyo a la madre, sino como una responsabilidad compartida que fortalece los vínculos familiares.

Por su parte, el perfil FP4 aporta una visión integral al señalar que esta medida generaría un cambio cultural significativo, al promover paternidades más presentes y responsables que trasciendan el periodo inicial de cuidado y se extiendan a lo largo de la vida de los hijos. Además, menciona los beneficios económicos, ya que una redistribución equitativa de las responsabilidades de

cuidado permitiría a las mujeres acceder a mayores oportunidades laborales y ascensos, incrementando su productividad y sus ingresos.

Del lado de la perspectiva académica, IA1 enfatiza los beneficios subjetivos de esta política, como la creación de vínculos afectivos en los primeros días de vida del bebé, la posibilidad de reorganizar la vida familiar y laboral, y el alivio del cansancio que suele acompañar esta etapa.

De acuerdo con lo que percibe el perfil RH2 en su labor, coincide en que los padres también desean participar activamente en la crianza y que esta medida contribuiría al equilibrio entre la vida personal y profesional, lo que favorece la salud emocional y el bienestar familiar.

Finalmente, estos posibles beneficios mencionados por los perfiles anteriores son afirmados por el perfil PM1 que, desde su experiencia, destaca que esta medida facilitaría las tareas cotidianas del hogar, permitiendo que los padres contribuyan en actividades como preparar alimentos, lavar ropa o bañar al bebé, aliviando la carga de las madres.

#### Retos para la implementación licencias parentales igualitarias

En relación con los retos que se perciben para la implementación de esta propuesta, las respuestas destacan un reconocimiento general de la importancia, los desafíos económicos y culturales son los principales obstáculos para su implementación. La percepción de los costos asociados, especialmente en pequeñas y medianas empresas y la resistencia cultural a cambiar los roles tradicionales de género destacan como las barreras más significativas.

También se resalta que, aunque legislativamente ha habido avances, la falta de voluntad de los sectores empresarial y gubernamental para abordar estos desafíos de manera sistemática y a largo plazo complica su adopción efectiva. La necesidad de transformar las normas culturales y estructurales, junto con la falta de recursos presupuestales, es un punto central que se percibe como limitante para el éxito de esta propuesta.

Particularmente, el perfil FP1 destaca que uno de los mayores retos radica en la diferencia salarial que persiste entre mujeres y hombres, además de la percepción de que contratar a mujeres en edad reproductiva es costoso para las empresas, especialmente en las medianas y pequeñas, donde persisten estereotipos y prejuicios de género. Además, señala que las capacitaciones y espacios educativos y de liderazgo para promover un cambio cultural siguen siendo dominados por

hombres, lo que dificulta la implementación de políticas inclusivas, y menciona la resistencia de sectores conservadores que argumentan que las iniciativas de igualdad no han sido efectivas, lo que debilita su apoyo.

Por otro lado, el perfil FP2 subraya que uno de los principales obstáculos es la visión patriarcal de leyes como la del seguro social. Además, señala la priorización de la generación de riqueza sobre los derechos laborales, lo que dificulta la adopción de medidas de corresponsabilidad.

Desde la perspectiva del perfil FP3, se identifica el impacto presupuestal como el mayor reto, ya que financiar licencias igualitarias implica un costo significativo para las instituciones y empresas. También menciona la necesidad de transformar la cultura, eliminando estereotipos de género que asocian el cuidado infantil con una falta de masculinidad.

FP3: “habría que ver de inmediato el impacto presupuestal, que es lo que todo mundo te dice. De dónde va a salir ese recurso para pagar esa licencia o ese permiso de paternidad. [...] para la implementación es la transformación cultural. Quitar la idea de que quien cambia pañales no es alguien que no tiene suficiente hombría y todos esos sesgos de género que hay en la cultura. Entonces, eso sería a nivel de implementación.”

De acuerdo también con lo que menciona el perfil RH2, enfatiza que el principal obstáculo es económico, ya que las empresas priorizan sus finanzas y muchos hombres aún no adoptan el rol de cuidadores.

FP4 coincide en que esta política es un proceso a largo plazo que enfrenta resistencia social, aunque legislativamente ha habido avances. Resalta que muchos hombres aún no están dispuestos a asumir una paternidad activa y compartida, y que ni el Estado ni el sector empresarial han abordado adecuadamente los costos económicos asociados con esta medida.

Desde la visión de AC1, se aporta una perspectiva sistémica, argumentando que los cambios culturales deben acompañar las medidas legales y que las soluciones deben pensarse a largo plazo, ya que los cambios inmediatos son difíciles en un sistema laboral centrado en la productividad.

Sin embargo, a pesar de estos retos detectados, una de las coincidencias más evidentes es el reconocimiento de que los principales desafíos son económicos y culturales. Las personas de los perfiles FP1, FP3, FP4, RH2 y AC1 coinciden en que el costo financiero para las empresas, especialmente las medianas y pequeñas,

representa un obstáculo importante. Además, mencionan que la resistencia cultural, tanto en el ámbito laboral como en el social, dificulta la adopción de esta medida, ya que aún persisten estereotipos que asocian el cuidado infantil exclusivamente con las mujeres.

#### Estrategias para impulsar la implementación de licencias parentales igualitarias

Una vez identificados los principales retos sobre la implementación de licencias parentales igualitarias, se examinó en conjunto con las personas entrevistadas, cuáles pudieran ser las estrategias que se pudieran adoptar para impulsar el desarrollo de esta propuesta. Estas estrategias se enfocan en fomentar la corresponsabilidad de los hombres en el tema de cuidados, para disminuir las cargas que soportan las mujeres y los estereotipos que persisten, y a la vez, evitar prejuicios en los procesos de contratación.

De manera general, se revela un consenso en torno a la necesidad de acompañar esta medida con acciones educativas, culturales y económicas para garantizar su éxito. Tal como lo plantea FP1, quien enfatiza en la importancia de ampliar los sistemas de cuidados tanto desde el sector público como privado, acompañando las licencias extendidas con procesos de concientización y sensibilización de género, así como con un esquema impositivo progresivo que permita financiar estas políticas.

Del lado del perfil FP2, subraya el papel del Estado como garante de estos derechos, destacando la necesidad de exigir su implementación y resalta la necesidad de inclusión de las diversas formas de familia en estas licencias.

Por su parte, FP3 destaca que la implementación debe ir acompañada de una transformación educativa y de sensibilización para evitar que las licencias se utilicen de manera incorrecta, insistiendo en campañas de comunicación y la obligatoriedad de tomarlas para promover la corresponsabilidad. FP4 subraya la importancia de incluir a los hombres en permisos laborales asociados al cuidado, proponiendo capacitaciones continuas y generando espacios de reflexión donde se pueda abordar estas temáticas

Al igual que lo expuesto por los perfiles de personas funcionarias públicas, IA1 plantea la necesidad de talleres prácticos para enseñar a los hombres labores de cuidado y sensibilizarlos, destacando que el éxito depende de la participación de empresas y trabajadores.

En la misma sintonía que los perfiles anteriores, RH1, AC1 y PM1 reiteran la importancia de campañas y espacios que sirvan para la concientización y reflexión para impulsar la corresponsabilidad paternal.

RH1: “Pues si deben de tomar un papel activo para hacer la promoción que se respeten los días, hacer campañas, también de sensibilización para otorgar estos días.”

PM1: “impulsar estrategias como algunas campañas, yo creo que es importante si lo hacemos público.”

AC1: “Hay una experiencia que hubo en el politécnico, donde frente a esos días de permiso que daban en la institución, previo o después, se les pedía que solicitaran su permiso, digamos con anticipación, de manera que los metían a un taller para que supieran que iba a pasar cuando naciera su hijo. Entonces se les preparara para no ser un estorbo para la mujer en esos momentos donde ella misma está convaleciente y con una serie de complicaciones, sino que sí fueran una real ayuda para la pareja y para la atención de estos niños que iban a llegar al hogar, entonces sería una buena medida que complementaría la disposición legal”

En resumen, las respuestas coinciden en que la implementación exitosa requiere un enfoque integral, combinando políticas públicas con educación, financiamiento adecuado y cambios culturales que transformen los roles de género y la percepción del cuidado. Como señalan Sosa y Román (2015), es necesario desarrollar políticas de conciliación trabajo-familia, enfocadas principalmente en mujeres, que les permitan incorporarse al mercado laboral sin sacrificar tiempo de autocuidado ni ocio, facilitando su acceso a empleos calificados.

#### Medidas de sostenibilidad para propuesta de licencias parentales igualitarias

Como última parte de la entrevista realizada a los perfiles, se consultó sobre algunas medidas que pudieran garantizar la sostenibilidad de esta propuesta, considerando que, desde el marco teórico, a partir de estudios de la OCDE (2022) y de las intervenciones de los perfiles, se plantea esta parte como un elemento sustancial y de carácter polémico.

Dentro de las participaciones, destaca la propuesta de FP4 sobre utilizar el anexo 13 del PEF para financiar estas políticas y obligar a las empresas a rendir cuentas.

Otra propuesta que fue mencionada por los perfiles se basa en la implementación de un esquema mixto entre centros de trabajo y gobierno, para subsidiar la

ampliación del permiso de paternidad, con el fin de ayudarles de manera gradual para la adopción de esta propuesta:

RH2: “Pues a lo mejor una parte que la subsidie el gobierno de estos días de ausencia, como las incapacidades y con las aportaciones también que cada colaborador hace.

PM1: “o sea, yo creo que si subsidian para tu incapacidad por embarazo pues a la mejor pues sólo un porcentaje también tendría el gobierno que cubrir el importe, y eso podría ayudar a que sea un poco más sustentable, y tal vez no todo el 100% el patrón. A lo mejor dice si me voy un mes te doy el permiso del mes, pero pues la cuota de la va a pagar la mitad y la mitad.”

FP3: “un esquema mixto, de hecho, eso es lo que se ha estudiado en los análisis de factibilidad y por ahí es que se señala que pudiera funcionar.”

Los perfiles se relacionan con sus respuestas y las de los demás al abordar la sostenibilidad desde sus experiencias y funciones. FP1 y FP3, desde su enfoque en políticas públicas y derechos, comparten una visión crítica hacia la resistencia empresarial, mientras que FP4, también desde el sector público, aporta una propuesta estructurada basada en financiamiento estatal.

Esta coincidencia muestra cómo las funcionarias públicas consideran al Estado como un actor clave. RH2 y PM1, desde el sector privado y la experiencia personal, se relacionan con los demás al señalar los mismos retos financieros, pero con una perspectiva más pragmática, enfocada en soluciones concretas como subsidios o pagos compartidos. Así, las respuestas se entrelazan al coincidir en los desafíos económicos y diferir en las formas de abordarlos, generando un diálogo complementario entre sectores y experiencias.

### **Conclusiones o reflexiones finales**

Los hallazgos de esta investigación confirman que la discriminación laboral por embarazo en procesos de contratación sigue siendo una práctica común en México. Las entrevistas realizadas evidencian que esta forma de exclusión se encuentra sustentada en factores estructurales como la percepción del embarazo como una carga para los empleadores, la falta de mecanismos eficaces de denuncia y sanción, y la desigualdad en la distribución de responsabilidades de cuidado entre mujeres y hombres. Estos factores contribuyen a la vulnerabilidad laboral de las mujeres en edad reproductiva, limitando sus oportunidades de movilidad social y estabilidad económica.

Para abordar esta problemática, se requiere una estrategia integral que combine reformas normativas, incentivos económicos y campañas de sensibilización dirigidas tanto al sector público como al privado.

En el corto plazo, para mitigar algunas de las problemáticas que se mencionaron dentro de los resultados de las entrevistas, principalmente las relacionadas con los procesos de contratación, es fundamental fortalecer los mecanismos de fiscalización y sanción contra la discriminación laboral por embarazo. Esto puede lograrse al vigilar, monitorear y revisar los procesos de contratación de los centros de trabajo, adicional a la ampliación de las facultades de inspección de las autoridades laborales, tales como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por medio del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la implementación de sanciones más estrictas para los empleadores que incurran en estas prácticas y la creación de canales de denuncia accesibles y confiables para las trabajadoras afectadas. Adicionalmente, se recomienda desarrollar campañas de concientización dirigidas a empleadores para visibilizar el impacto de la discriminación y promover entornos laborales inclusivos.

También, en función del análisis de las respuestas obtenidas, se propone a mediano plazo, una política clave para reducir la discriminación laboral por embarazo, como lo es la ampliación de las licencias de paternidad y la promoción de esquemas de corresponsabilidad en el cuidado. Actualmente, la diferencia entre licencias de maternidad y paternidad genera un incentivo para que los empleadores discriminen a las mujeres en edad reproductiva, percibiéndolas como un “riesgo” laboral. Esta medida fue considerada como favorable por las personas entrevistadas, y aunque se encuentra sujeta a algunas dificultades iniciales, equiparar las licencias permitiría redistribuir las responsabilidades de cuidado y disminuir la penalización laboral de las mujeres por su rol reproductivo.

En el largo plazo, y continuando con las medidas previamente descritas, es necesario impulsar una reforma laboral que garantice la protección de los derechos de las mujeres embarazadas en el trabajo, no solo en los procesos de contratación, sino en todo el trayecto profesional, con el fin de fomentar una cultura empresarial de igualdad de género. Para ello, se recomienda la creación de incentivos fiscales para empresas que adopten políticas de inclusión laboral, el fortalecimiento de la educación en materia de derechos laborales y la promoción de investigaciones que permitan medir el impacto de las políticas implementadas. Asimismo, es fundamental que más instituciones gubernamentales responsables de la equidad de género y la protección laboral asuman un rol más activo en la formulación y

ejecución de estas políticas, una propuesta puede ser la recién creada Secretaría de las Mujeres.

#### Limitantes del estudio y futuras áreas de investigación

El presente trabajo se muestra como un estudio exploratorio orientado a analizar la discriminación laboral hacia mujeres por cuestiones relacionadas con el embarazo desde una perspectiva estructural, con énfasis en los marcos normativos y las políticas públicas que configuran el acceso de las mujeres en el empleo formal. No obstante, esta aproximación genera una serie de limitaciones que es necesario reconocer y que proponen una agenda de investigación futura dentro del tema.

En primer lugar, si bien se reconoce que las barreras institucionales, regulatorias y de cumplimiento son factores determinantes, la discriminación laboral por embarazo constituye también un problema transversal, debido a su reproducción dentro de dimensiones culturales, sociales, organizacionales y económicas. Entre ellas destacan los estereotipos de género, el machismo, la segmentación laboral y la falta de corresponsabilidad en el trabajo de cuidados. La presente investigación no profundiza en dichas dinámicas ni en su interacción con los factores estructurales, por lo que futuros estudios deberían incorporar enfoques socioculturales y organizacionales que permitan comprender integralmente el fenómeno.

En segundo término, la fundamentación teórica se centró deliberadamente en analizar la homologación de las licencias parentales como una alternativa específica de política pública para atender la discriminación laboral hacia mujeres por embarazo. No obstante, se reconoce que existen otras políticas complementarias, como aquellas relacionadas con la economía del cuidado, la teoría feminista del trabajo y los modelos de corresponsabilidad social, que también inciden de manera directa o indirecta en la reducción de desigualdades en la distribución de tareas reproductivas y, por ende, en la eliminación de prácticas discriminatorias en el empleo. Debido al carácter exploratorio del estudio, dichas alternativas no fueron abordadas en profundidad, por lo que será necesario fortalecer en futuras investigaciones el andamiaje conceptual que integre diversas estrategias de política pública orientadas a garantizar la igualdad laboral de las mujeres.

Asimismo, la investigación no incorpora una perspectiva interseccional, pese a que la discriminación laboral por embarazo se intensifica cuando confluyen otras

condiciones de desventaja: edad, nivel socioeconómico, tipo de empleo, origen indígena, orientación sexual, discapacidad o ubicación geográfica, entre otras. La agenda de investigación futura deberá atender estas desigualdades múltiples, con el fin de diseñar políticas más inclusivas y sensibles a la diversidad de experiencias laborales de las mujeres.

Finalmente, aunque la investigación se basa en información obtenida mediante entrevistas semiestructuradas, la muestra se limita en mayor medida a mujeres, dejando fuera la opinión de los hombres respecto al uso de licencias parentales y a la redistribución del cuidado. Por ello, se sugiere que futuros estudios incorporen esta dimensión, con enfoque en normas de género y masculinidades, a fin de valorar la viabilidad social y cultural de las medidas propuestas.

Abordar estas dimensiones permitirá no solo enriquecer el conocimiento académico, sino también fortalecer el diseño e implementación de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los derechos laborales de las mujeres durante el embarazo y la maternidad en México.

## Referencias

- Andersen, S. H. (2018). Paternity leave and the motherhood penalty: new causal evidence. *Journal of Marriage and Family*, 80(5), 1125-1143. <https://doi.org/10.1111/jomf.12507>
- Aragón Sánchez, O. A. (2023). Reduciendo la brecha: reflexiones sobre el permiso de paternidad en México. Poder Judicial Del Estado De México, *Escuela Judicial Del Estado De México*, 18(18), 63-86. Recuperado a partir de <https://exlegibus.pjedomex.gob.mx/index.php/exlegibus/article/view/374>
- Bohnet, I. (2016). *What works: Gender equality by design*. The Belknap Press of Harvard University Press. [https://www.hup.harvard.edu/file/feeds/PDF/9780674986565\\_sample.pdf](https://www.hup.harvard.edu/file/feeds/PDF/9780674986565_sample.pdf)
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2025, 18 de marzo). *¿Qué es la discriminación?* <https://www.conapred.org.mx/discriminacion-en-mexico/que-es-la-discriminacion/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], art. 123, Diario Oficial de la Federación [DOF] 5-02-1917, últimas reformas 17-01-2025.

- Díaz Bravo, L., Torruco García, U., Martínez Hernández, M, y Varela Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tlng=es).
- Ferreya Beltrán, M. y Gasman Zylbermann, N. (2021). El camino hacia la construcción progresiva del Sistema Nacional de Cuidados en México. En D.T. Martínez, V. Montes de Oca y S. Lorenzano (Coords.), *Género, violencia, tareas de cuidado y respuestas sociales a la crisis* (pp. 121-150). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Frías, S. M. (2019). Violencia en el contexto de las relaciones laborales. Hostigamiento y acoso sexual (HAS) y discriminación por embarazo. En R. Castro (Coords.), *De parejas, hogares, instituciones y espacios comunitarios. Violencia contra las mujeres en México (Endireh 2016)* (pp. 271-317). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.
- González, V., Bárcenas, J., Díaz, R., & Pérez, C. (2021). *La discriminación laboral por embarazo*. Early Institute, A.C.
- Guendelman, S., Goodman, J., Kharrazi, M., & Lahiff, M. (2013). Work-Family Balance After Childbirth: The association between Employer-Offered Leave Characteristics and Maternity Leave Duration. *Maternal and Child Health Journal*, 18(1), 200-208. <https://doi.org/10.1007/s10995-013-1255-4>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, M.P., Méndez Valencia, S. y Mendoza Torres, C. P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill Education.
- INEGI. (2021). *Programas de información: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2024). *Informe de Resultados del Instituto Nacional de las Mujeres. Octubre - diciembre 2024*. <https://cronica.diputados.gob.mx/PDF/66/2025/feb/250201-7.pdf>
- Kurczyn P. (2004). *Acoso sexual y discriminación por maternidad en el trabajo*. UNAM.
- Ley Federal del Trabajo [LFT], Diario Oficial de la Federación [DOF] 01-04-1970, última reforma DOF 21-02-2025 (Mex).

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación [LFPED]. Diario Oficial de la Federación [DOF] 11-06-2003, última reforma DOF 01-04-2024 (Mex).

Martínez Rodríguez, D. (2024). Las mujeres en el mercado laboral mexicano: un acercamiento general. *Revista de Economía Mexicana Anuario UNAM*. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/09/06Daniela.pdf>

Norma Oficial Mexicana, NMX-R-025-SCFI-2015, Igualdad Laboral y No Discriminación, Diario Oficial de la Federación [DOF] 19-10-2015 (Mex.).

Otzen, T. y Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *International Journal of Morphology*, 35(1), 227-232. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (1958). *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)* (Convenio núm. 111). [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=NORMLEXPUB%3A12100%3A0%3A%3ANO%3A%3AP12100\\_INSTRUMENT\\_ID%3A312256&utm\\_source=chatgpt.com](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB%3A12100%3A0%3A%3ANO%3A%3AP12100_INSTRUMENT_ID%3A312256&utm_source=chatgpt.com)

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2000). *Convenio sobre la protección de la maternidad* (Convenio núm. 183). [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312328](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312328)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). *Estudios Económicos de la OCDE: México 2022*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8b913f19-es>.

Rodríguez Zepeda, J. (2023). *Una teoría de la discriminación*. Universidad Autónoma Metropolitana.

Solís, P. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social: con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Sosa Márquez, M. V., y Román Reyes, R. P. (2015). Participación y tiempo en actividades cotidianas de hombres y mujeres vinculados al mercado laboral en México. *Sociedad y Economía*, (29), 63-89. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-63572015000200004&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572015000200004&lng=en&tlng=es).

Tufiño, B. (2024). La homologación de las licencias de paternidad y maternidad en México: un imperativo para reducir la losa de hormigón. *Revista Trabalho, Direito e Justiça, Curitiba-PR*, 2, 1-12.

Vela Barba, E. (2017). *La discriminación en el empleo en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Villablanca, A. C., Beckett, L., Nettiksimmons, J., y Howell, L. P. (2011). Career Flexibility and Family-Friendly Policies: An NIH-Funded study to enhance women’s careers in biomedical sciences. *Journal of Women S Health*, 20(10), 1485-1496. <https://doi.org/10.1089/jwh.2011.2737>

Anexo 1.

Categorización de perfiles entrevistados y funciones principales

CLAVE DE IDENTIFICACIÓN	DE PERFIL	SEXO	EDAD	ESCOLARIDAD	FUNCIONES PRINCIPALES Y SU RELACIÓN CON EL TEMA
FP1	Persona funcionaria pública	Mujer	34 años	Licenciatura	El área trabaja en vincular al sector privado con estrategias de inclusión, diversidad y prevención de la discriminación, principalmente en el ámbito laboral.
FP2	Persona funcionaria pública	Mujer	36 años	Licenciatura	Se dedica a la investigación, el diseño, coordinación e implementación de políticas públicas, así como al análisis normativo para modificar leyes y programas que aborden la discriminación. De igual manera se relación con el área de vinculación y el área que se encarga de recibir, estudiar y gestionar los casos de discriminación, brindando apoyo jurídico, administrativo y creando estadísticas relacionadas con estos casos.

FP3	Persona funcionaria pública	Mujer	46 años	Especialidad	Este perfil se dedica a coordinar la implementación de la política nacional de igualdad dentro de una Secretaría de Estado. Sus tareas incluyen la elaboración de un programa institucional sobre igualdad y no discriminación, así como la institucionalización de estas políticas en la cultura laboral. Además, se enfoca en la transversalización de la perspectiva de género en la política pública de su dependencia, buscando que esta perspectiva influya de manera gradual en las decisiones y acciones del sector.
FP4	Persona funcionaria pública	Mujer	31 años	Maestría	<p>Sus funciones consisten en generar vínculos con otras dependencias gubernamentales y con la sociedad civil en temas de igualdad. Además, menciona la gestión de campañas de comunicación y productos estratégicos. Estos programas implican un trabajo interrelacionado con diversas dependencias y organizaciones de la sociedad civil, buscando promover la igualdad y los derechos humanos de manera colaborativa.</p> <p>Asimismo, explica que esta institución se dedica principalmente a generar políticas públicas con</p>

					perspectiva de género, asegurándose de que todas las acciones y programas del Estado estén atravesados por esta perspectiva, a través del apoyo a las dependencias de primer contacto.
IA1	Persona investigadora académica	Mujer	32 años	Doctorado	<p>Sus funciones se centran en la investigación y docencia, específicamente en el ámbito de los estudios feministas. La labor está orientada a abordar cuestiones clave de igualdad, no discriminación y derechos humanos, con un enfoque crítico que busca promover una comprensión más profunda y una educación orientada a la equidad de género y la transformación de las estructuras de poder.</p> <p>La intervención explica que una de las líneas de investigación de la persona está centrada en la maternidad, especialmente en mujeres trabajadoras y profesionistas, como académicas. Su interés principal radica en los temas de reproducción social, crianza y cuidado, y cómo se interrelacionan lo productivo y lo reproductivo, explorando las implicaciones que tienen la maternidad y el</p>

					trabajo en la vida de las mujeres.
RH1	Personal Recursos Humanos	Mujer	30 años	Licenciatura	<p>El área se encarga de gestionar diversos aspectos administrativos del personal, como revisar los perfiles de quienes desean ingresar al trabajo, verificar la documentación, y monitorear la capacitación de quienes están en el servicio profesional de carrera. También analiza los perfiles de puesto para su aprobación y gestiona temas de plazas disponibles o reestructuración.</p> <p>Además, se ocupa de las relaciones laborales, incluyendo demandas, incapacidades y licencias del personal. Por último, menciona que en ese momento se estaba tratando el tema de inclusión laboral y también se abordaba la discriminación y la igualdad de género en el ámbito laboral.</p>

RH2	Personal Recursos Humanos	Mujer	32 años	Licenciatura	<p>El área descrita se encarga de la administración del personal en una nave industrial. Su labor incluye supervisar todo el proceso de trabajo, desde el ingreso hasta la salida del personal. Esto implica gestionar los ingresos, ausencias, aplicar sanciones, resolver dudas sobre pagos, y coordinar promociones internas dentro de la nave. En resumen, su función principal es asegurar el buen funcionamiento del equipo y la resolución de cualquier situación relacionada con el personal.</p> <p>La intervención describe que, en su rol en el área de recursos humanos, la persona se encarga de supervisar el trato respetuoso de los jefes hacia los colaboradores, asegurándose de que no haya actitudes que puedan dañarlos. En el caso de mujeres embarazadas, si se presentan problemas relacionados con las restricciones médicas por embarazo, ella se encarga de asegurar que se respeten las indicaciones del servicio médico, como las jornadas laborales y las actividades permitidas.</p>
-----	---------------------------	-------	---------	--------------	---

AC1	Asociación Civil	Hombre	63 años	Maestría	<p>El área descrita se enfoca en investigar la relación entre la construcción de la masculinidad y diversos problemas sociales, como la trata de personas, la violencia y los delitos sexuales. El objetivo de estas investigaciones es generar propuestas de intervención con enfoque de género, que promuevan una construcción de la masculinidad más saludable en diferentes entornos, con el fin de reducir prácticas perjudiciales y contribuir a una sociedad más equitativa.</p> <p>La intervención explica que el objetivo de investigar los temas de masculinidad es entender cómo se aprende a ser hombre y cómo esos aprendizajes influyen en comportamientos que generan desigualdad, discriminación y violencia, tanto a nivel personal como social. A partir de esta comprensión, se busca generar nuevos imaginarios sobre la construcción de la masculinidad, con el fin de promover la igualdad de género. En este contexto, la igualdad de género es una preocupación central de la organización.</p>
-----	------------------	--------	---------	----------	---

PM1	Mujer afectada por el problema en cuestión	Mujer	41 años	Maestría	Este perfil describe una experiencia de discriminación laboral que, después de haber ocupado cargos de gerencia y dirección en su trabajo, sufrió un cambio negativo en su situación laboral tras quedar embarazada. Además, al regresar de su incapacidad por maternidad, le informaron que ya había sido reemplazada y que su contrato no sería renovado. La persona mencionó que, tras un nuevo embarazo, al intentar ingresar nuevamente al mercado laboral, se encontró con situaciones similares de discriminación.
-----	---	-------	------------	----------	---

---

## Entornos organizacionales y bienestar psicosocial en la Administración Pública: El caso de la Consejería Jurídica del Estado de México

Recibido: 17 octubre Aceptado: 24 noviembre 2025

Laura Cecilia Arzola Aguilar<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo presenta los resultados de un estudio exploratorio sobre la manera en que los entornos organizacionales influyen en la percepción del bienestar psicosocial de las personas trabajadoras en una institución pública estatal.

El objetivo es identificar patrones preliminares, tensiones y experiencias que permitan comprender de forma inicial cómo determinadas condiciones laborales pueden asociarse con aspectos de bienestar percibido. El estudio no busca establecer relaciones causales ni modelos explicativos acabados, sino aportar evidencia empírica que, en diálogo con la teoría organizacional, contribuya a futuras investigaciones más amplias.

Desde la teoría organizacional, se demuestra que el bienestar psicosocial de las y los servidores públicos no depende únicamente de la

aplicación técnica de normas como la NOM-035-STPS-2018, sino de una transformación cultural que coloque al factor humano como eje estratégico de la gestión pública.

A través de un riguroso estudio de caso cualitativo, sustentado en entrevistas a personal de distintos niveles jerárquicos de una organización pública, se evidencian patrones diferenciados de factores de riesgo psicosocial, mismos que no se manifiestan de manera homogénea, sino que se articulan con las estructuras de poder y las dinámicas propias de la administración pública.

El texto no solo visibiliza las tensiones que deterioran el bienestar psicosocial, sino que plantea una ruta posible hacia su transformación, de este modo, el artículo trasciende el diagnóstico para convertirse en una propuesta de mejora institucional.

Su principal aporte radica en vincular la teoría organizacional con la gestión

---

<sup>1</sup> Egresada del Programa Educativo Maestría en Gestión Pública; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Mexicana; ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2227-2360> Correo-e: [laura.arzola@alumnos.cide.edu](mailto:laura.arzola@alumnos.cide.edu)

pública contemporánea, demostrando que las organizaciones del Estado, al ser sistemas abiertos y sociales, requieren de culturas organizacionales sanas para responder a las necesidades de las sociedades actuales.

**Palabras clave:** Factores psicosociales, Entorno organizacional, Gestión pública, Bienestar psicosocial, Factor humano.

### Abstract

This article presents the results of an exploratory study on how organizational environments influence workers' perceptions of psychosocial well-being in a public institution.

The aim is to identify preliminary patterns, tensions, and experiences that offer an initial understanding of how certain working conditions may be associated with perceived well-being. The study does not seek to establish causal relationships or comprehensive explanatory models; rather, it provides empirical evidence that, in dialogue with organizational theory, may inform future research.

From an organizational theory perspective, it demonstrates that the psychosocial well-being of public servants does not depend solely on the technical application of standards such as NOM-035-STPS-2018 but

rather on a cultural transformation that places the human factor at the strategic core of public management.

Through a rigorous qualitative case study based on interviews with personnel at various hierarchical levels of a public organization, distinct patterns of psychosocial risk factors are evident, which do not manifest uniformly but are articulated in relation to the power structures and dynamics of public administration.

The text not only highlights the tensions that undermine well-being at work but also proposes a possible path towards its transformation. In this way, the article extends beyond diagnosis to propose institutional improvements.

Its main contribution lies in linking organizational theory with contemporary public management, demonstrating that state organizations as open and social systems require healthy organizational cultures to respond to the needs of today's societies.

**Key words:** Psychosocial factors, Organizational environment, Public management, Psychosocial well-being, Human factor.

## Introducción

La creciente premisa de la búsqueda de la salud y el bienestar de las personas trabajadoras en los entornos laborales ha motivado la adopción de marcos normativos que sean capaces de generar condiciones de trabajo dignas, saludables y sostenibles, tanto en el ámbito privado como en el público.

El presente artículo deriva de una investigación más amplia realizada en el marco de una tesina titulada “Condiciones del entorno organizacional y su influencia en la implementación de la *NOM-035-STPS-2018*. El caso de la Consejería Jurídica del Estado de México”, elaborada para la obtención del grado en la Maestría en Gestión Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

En este sentido, el presente estudio se plantea desde un enfoque exploratorio, cuyo propósito es identificar de manera inicial cómo determinados elementos del entorno organizacional pueden vincularse con la percepción de bienestar psicosocial en un contexto institucional específico.

Más que demostrar relaciones causales o elaborar un modelo explicativo exhaustivo, la investigación busca reconocer patrones, tensiones y experiencias significativas que permitan abrir una línea de análisis sobre la interacción entre condiciones organizacionales y bienestar percibido. Este alcance acotado es coherente con la naturaleza cualitativa del estudio y con su interés en aportar un primer acercamiento empírico al fenómeno en el ámbito de la administración pública.

Derivado del argumento central, y en función de explorar las condiciones organizacionales que podrían incidir en el bienestar de las personas trabajadoras, se abordó el tema a través de un estudio de caso, que permitiera la efectiva identificación de variables que aquejan o benefician el desarrollo social y la calidad de vida, especialmente en una organización del sector público.

En congruencia con la naturaleza exploratoria de la investigación, el presente artículo no pretende formular conceptos nuevos ni desarrollar replanteamientos epistemológicos, sino delimitar con claridad su alcance analítico.

En este sentido, la contribución principal del estudio radica en la obtención de evidencia empírica derivada de entrevistas sobre las condiciones organizacionales y su impacto en la vida de las personas trabajadoras; a fin de comprender cómo determinadas dinámicas internas propias de la administración pública inciden en el bienestar psicosocial del personal.

Es así como, para lograr este objetivo se utilizó como herramienta de análisis la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, misma que representa un avance significativo en México para el establecimiento de parámetros adecuados de salud en los centros de trabajo, promoviendo que su adecuada implementación resultaría beneficiosa tanto a nivel individual como organizacional, para el cumplimiento de metas y objetivos compartidos; sin embargo, en el sector público la implementación de esta enfrenta diversos desafíos culturales y sociales.

Es por ello, que la elección de la Consejería Jurídica del Estado de México como caso de estudio no se trata de una decisión aislada, sino que responde a su carácter estratégico dentro de la estructura gubernamental estatal, su amplitud organizativa y su relevancia en la garantía de derechos y servicios legales para la población, conlleva un complejo e importante movimiento de la maquinaria organizacional para responder y ejecutar las decisiones gubernamentales.

Asimismo, se precisa que su inclusión obedece a la pertinencia analítica que ofrece una institución con alta complejidad operativa y relevancia estratégica dentro del Ejecutivo Estatal.

En este sentido, la Consejería Jurídica constituye un entorno idóneo dado que articula procesos altamente especializados, una estructura jerárquica robusta y un volumen significativo de trabajo gubernamental, elementos que justifican metodológicamente su selección como objeto de estudio.

El estudio exploratorio, permitió recabar testimonios de personas servidoras públicas pertenecientes a distintos niveles jerárquicos, con el fin de identificar patrones, tensiones y oportunidades en torno al bienestar laboral y la cultura organizacional; fortaleciendo con ello, el argumento sobre la relación entre lo que se vive día con día en los entornos organizacionales y el impacto de esto no solo en los individuos sino también en la eficiencia y eficacia de las organizaciones.

Asimismo, se advierte que, si bien la NOM-035 ofrece un marco normativo valioso, su éxito en el sector público depende de la disposición de los tomadores de decisiones para asumir el bienestar laboral como una prioridad estratégica, más allá del cumplimiento formal.

Con esta publicación se busca divulgar los principales hallazgos de dicha investigación en un formato accesible y dirigido a tomadores de decisiones, académicos y profesionales del sector público, con el propósito de contribuir a la

reflexión crítica sobre la implementación de políticas de salud ocupacional en el Estado Mexicano.

### **Marco teórico**

Con la finalidad de estudiar la posible existencia de la relación entre entornos organizacionales, es decir, aquellos espacios donde se desarrollan procesos que tienen el propósito de cumplir con metas y objetivos de una organización o conjunto de ellas; y el bienestar del factor humano que interviene dentro de estos procesos, es necesario profundizar en el análisis de las organizaciones, sus condiciones y valores inherentes a las dinámicas sociales retomando los postulados de la Teoría Organizacional (TO), debido a que permite apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras y recursos humanos... (Ramió, 1999).

Las organizaciones son también entidades sociales que poseen sus propias costumbres y valores que configuran su respuesta como piezas fundamentales de un sistema heterogéneo.

La Teoría Organizacional permite comprender cómo se configuran las instituciones formales e informales al interior de las organizaciones, esto a su vez va dando forma a las condiciones laborales y a su impacto en la vida de los individuos, que como fragmentos de una maquinaria siempre en movimiento, viven y condicionan estas dinámicas.

Con el propósito de contextualizar al lector en la comprensión de los conceptos clave de la investigación, se pretende en primera instancia definir el término de entorno organizacional, para ello, es fundamental observar a la organización, como un modelo tradicional de sistema abierto dentro de un contexto social afectado por los factores del entorno que requiere de un continuo suministro de recursos para poder sobrevivir (Kazley y Ozcan, 2007).

Al ser las organizaciones sistemas abiertos y para efectos de esta investigación se considera al entorno organizacional como:

El enfoque comprensible de variables ambientales internas y externas que, distorsionan y afectan el comportamiento del capital humano. La identificación de factores que se encuentran atados a las variables, se pueden percibir a través de las percepciones que los equipos de trabajos detectan, tales como: ambiente físico (espacio, condiciones de trabajo internas y externas), estructurales (tamaño del negocio, formalismo, dirección vertical/horizontal), ambiente social

(compañerismo, conflictos, comunicación, liderazgo), personales (aptitudes, actitudes, motivación, expectativas) y las que son propias del comportamiento organizacional (calidad de vida laboral, estrés, tensiones, productividad e inestabilidad-rotación) (Bonilla, D. 2023, pp. 19-20).

Derivado de los componentes del entorno organizacional la perspectiva individual constituye un proceso cognitivo importante mediante el cual los individuos perciben figuras, formas y características a su alrededor, interpretando la información recibida a través de los sentidos y dotándola de significado; de aquí que la correlación entre bienestar psicológico y social, y cumplimiento de metas y objetivos de las organizaciones goce de un elemento subjetivo sofisticado.

En virtud de lo expuesto, la conceptualización del bienestar psicosocial representa un pilar importante para la investigación por su naturaleza subjetiva, es por ello, por lo que, se define como:

El enfoque que se ha centrado en el desarrollo personal, en las formas de afrontar los retos vitales y en el esfuerzo de las personas por conseguir sus metas, así como también en las valoraciones que hacen de sus circunstancias y de su funcionamiento dentro de la sociedad. Incluye la percepción de sí mismo; la capacidad de manejar el medio y la propia vida de forma efectiva; la calidad de los vínculos; la creencia de que la vida tiene sentido y significado a través del proyecto vital. De esta manera, el bienestar implica necesariamente la valoración que los individuos hacen de las circunstancias y el funcionamiento dentro de la sociedad (Zubieta, E. et al. 2012, pp.67).

Para efectos de este estudio, el concepto de bienestar psicosocial se emplea en un sentido operativo y organizacional, no clínico ni psicométrico. Se entiende como la percepción que las personas trabajadoras tienen respecto de las condiciones laborales que influyen en su equilibrio emocional, su funcionalidad cotidiana y su experiencia general en el entorno de trabajo.

Esta definición permite distinguirlo de expresiones como “bienestar psicológico”, “bienestar social” o “salud mental y física”, que en otros campos remiten a dimensiones específicas del funcionamiento individual; aquí se utilizan únicamente como referencias complementarias.

En congruencia con el carácter exploratorio del estudio, el bienestar psicosocial no se concibe como variable medible mediante indicadores clínicos, sino como una construcción organizacional que se observa indirectamente a partir de los factores

---

psicosociales descritos por la NOM-035, los cuales funcionan como aproximaciones empíricas suficientes para identificar percepciones favorables o desfavorables en el entorno laboral.

En segunda instancia, y debido a la importancia conceptual para esta investigación, se define el término de factor humano como:

Elemento preponderante dentro de la estructura organizacional, en virtud de que, si bien es cierto la estructura de la institución no es estática sino más bien dinámica, el factor humano es quien hace la diferencia en las organizaciones, ya que las personas física, biológica y anatómicamente son iguales; los que los hace diferentes y únicos son sus valores morales, éticos, así como su bagaje intelectual. los cuales están a disposición de la organización y sus procesos (Peralta, J. et al. 2024, pp. 396).

El factor humano es quien da forma al entorno organizacional y se convierte en una pieza fundamental para el desarrollo y conformación de las organizaciones, de ahí la importancia de diseñar estrategias y mecanismos que permitan su evolución en un ambiente benéfico.

Una vez definidas las dos partes que conforman la relación objeto de esta investigación, se aborda un concepto importante para el análisis del tema de estudio que son los factores psicosociales del trabajo, mismos que hacen referencia a las condiciones organizativas, sociales y ambientales que influyen en el bienestar, la salud y el desempeño de las personas trabajadoras.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1986), los factores psicosociales en el trabajo consisten en:

Interacciones entre el trabajo, su medio ambiente, la satisfacción en el trabajo y las condiciones de su organización, por una parte, y por la otra, las capacidades del trabajador, sus necesidades, su cultura y su situación personal fuera del trabajo, todo lo cual, a través de percepciones y experiencias, pueden influir en la salud y en el rendimiento y la satisfacción en el trabajo (p. 12).

Este concepto puede llegar a ser un tanto complejo, porque en él se engloban variables relacionadas con la forma en la que se organiza el trabajo y el contenido de las tareas, así como aquellas características individuales que interactúan en el entorno organizacional; permitiendo que el concepto sea capaz de comprender tanto variables positivas como negativas que potencian la estabilidad psicológica y de salud del factor humano, de ahí su relevancia en la investigación.

Así mismo, Moreno Jiménez en el artículo Factores y Riesgos Laborales Psicosociales, realiza una distinción importante entre factores psicosociales y factores psicosociales de riesgo describiéndolos de la siguiente manera:

Los factores psicosociales son descriptivos, aluden a la estructura organizacional, a las condiciones psicosociales del trabajo, como la cultura corporativa, el clima laboral, el estilo de liderazgo o el diseño del puesto de trabajo, factores que como tal pueden ser positivos o negativos, sin embargo, es importante resaltar que la atención se centra en las características negativas que merman el desarrollo y causan daños.

Del término de factores psicosociales se desprenden los factores psicosociales de riesgo, los cuales son de carácter predictivo, mismos que se refieren a las condiciones organizacionales cuando tienen una probabilidad de tener efectos lesivos sobre la salud de los trabajadores cuando actúan como factores desencadenantes de la tensión y el estrés laboral, este tipo de riesgos alteran y desequilibran las capacidades de las personas y merman las actividades laborales (Moreno, 2011, p. 7).

Es decir, las condiciones laborales que pueden tornarse como factores psicosociales de riesgo para las personas trabajadoras pueden incluir las demandas del puesto, el apoyo recibido, las relaciones interpersonales, las oportunidades de desarrollo y la percepción de justicia organizacional, siempre y cuando estas variables representen una alteración o desequilibrio en el bienestar psicológico o social de los individuos.

En este marco, el énfasis analítico recae en los factores de riesgo psicosocial debido a que la NOM-035 constituye el eje normativo y metodológico del estudio, y esta norma privilegia la identificación de condiciones laborales que pueden afectar el bienestar de las personas trabajadoras.

En consecuencia, la investigación no modela el bienestar como una variable psicológica autónoma, la aproximación conceptual adoptada entiende que el bienestar psicosocial puede observarse indirectamente a partir de la percepción de riesgos, tensiones o desequilibrios presentes en el entorno laboral.

Comprender y gestionar estos factores no solo contribuye al bienestar psicosocial, sino que también puede verse reflejado en la mejora de la eficiencia, la calidad del servicio y el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

Sin embargo, y con la finalidad de ir encausando la investigación al terreno propio de la Administración Pública, donde la prestación de servicios a la sociedad es una prioridad, la comprensión de estos factores resulta esencial; debido a que los trabajadores enfrentan altos niveles de responsabilidad, demandas emocionales y presión social, lo que puede afectar su salud mental y física.

Por tanto, el estudio de los factores psicosociales en este contexto no solo permite identificar y mitigar riesgos laborales, sino también fortalecer la calidad del servicio público y el logro de metas institucionales, generando legitimidad en los gobiernos.

Ante este panorama, en México, la respuesta institucional más significativa para comprender y atender los factores psicosociales y sus posibles consecuencias tanto individuales como sistémicas, ha sido la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención; cuyo objetivo es “establecer los elementos para identificar, analizar y prevenir los factores de riesgo psicosocial, así como para promover un entorno organizacional favorable en los centros de trabajo” (Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STPS], 2018, p. 2).

Dicha norma establece obligaciones diferenciadas según el tamaño del centro de trabajo e incluye acciones como la aplicación de cuestionarios diagnósticos, la capacitación al personal, la evaluación del entorno organizacional y la implementación de medidas correctivas, haciendo de ella una herramienta útil para el abordaje de la relación de entornos organizacionales y su impacto en el bienestar.

De esta forma los conceptos clave permiten comprender la relación entre dinámicas organizacionales y consecuencias psicológicas y sociales, tratándose de un fenómeno multidimensional que atañe a las organizaciones de todo tipo.

### **Metodología**

Con el propósito de alcanzar el objetivo de investigación y al tratar de abordar variables complejas propias del distintivo humano de las organizaciones, se optó por el uso del tipo de estudio exploratorio como estrategia de guía de la investigación debido a que, hace referencia a una aproximación preliminar de un fenómeno, con el que el investigador busca familiarizarse para poder describir situaciones con poca información previa.

Dado que este es un estudio de carácter exploratorio, su propósito no es generar conceptos originales ni proponer nuevas categorías teóricas, sino identificar patrones preliminares que permitan comprender la relación entre el entorno organizacional y el bienestar psicosocial en un contexto público específico.

La estrategia metodológica se orienta, por tanto, a describir tendencias y percepciones emergentes, subrayando que su aporte reside en la integración de evidencia cualitativa con referentes conceptuales ya consolidados.

Este tipo de estudios permiten sentar las bases para investigaciones más especializadas, reduciendo la incertidumbre y priorizando la observación e identificación de variables; con ello, se pretende enfocar a la precepción de los individuos sobre los factores de riesgo psicosocial en las organizaciones.

Los estudios exploratorios dentro de la investigación en ciencias sociales sirven para:

Preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Se caracterizan por ser más flexibles y amplios en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos (Alesina et al., 2011, pp.33).

El uso de esta estrategia de investigación permitió identificar las variables que son de mayor relevancia, y que pueden constituirse como factores de riesgo psicosocial en la organización pública estudiada, percibidos desde su jerarquía estructural; haciendo visible la relación entre las características de los entornos organizacionales y el bienestar psicosocial del factor humano.

Este tipo de investigación hizo posible la recopilación de información a través de la técnica denominada entrevistas semiestructuradas, útiles para explorar opiniones, tendencias y perspectivas relevantes.

Por ende, la aplicación de entrevistas de este tipo permitió obtener información detallada sobre los factores psicosociales dentro del área estudiada, teniendo como principal objetivo el de “obtener información de forma oral y personalizada sobre acontecimientos, experiencias, opiniones de personas” (Folgueiras, 2016).

Las entrevistas utilizadas se diseñaron en función del tipo semiestructurado, es decir, se decidió de antemano que tipo de información buscaba recopilarse,

elaborando un guion de preguntas, que permitiera recoger información rica y con más matices, pero enfocada en el tema de investigación.

El mecanismo de codificación de las categorías que se plantearon al interior de las entrevistas se originó de la base preliminar que propone la NOM-035, para la identificación de factores de riesgo psicosocial, permitiendo recopilar información sobre los aspectos que configuran al entorno organizacional y la percepción al interior de la organización de dichos factores.

En cuanto a la aplicación de la técnica, se consideró a un grupo focal dentro de la estructura de la organización gubernamental, dividiéndola en sus respectivos niveles jerárquicos para la recopilación de información, con el objetivo de seleccionar de manera equitativa y sin sesgos cognitivos al conjunto de individuos que componen al objeto de estudio.

Para la determinación de la cantidad de participantes se utilizó el método estadístico de muestreo aleatorio simple, mismo que logró identificar a cuantas de las 1,316 plazas que se encuentran actualmente ocupadas en la Consejería Jurídica se les aplicaría la entrevista correspondiente; este tipo de muestreo probabilístico tiene la característica de que cada miembro de la población tiene la misma oportunidad de ser seleccionado.

Derivado de lo anterior, se concluyó que se aplicaría esta técnica de recogida de información a 12 personas servidoras públicas pertenecientes al mando superior, 35 personas de mando medio y 42 personas pertenecientes al nivel operativo.

En suma, los parámetros utilizados para el diseño del muestreo probabilístico fueron definidos para equilibrar los objetivos del estudio, las limitaciones prácticas y la naturaleza exploratoria de la investigación, asegurando resultados útiles para comprender los factores psicosociales en la población objetivo.

Por consiguiente, el uso de esta técnica de recogida de información dio paso a un proceso reflexivo, sistemático y creativo de análisis de la información, logrando con ello, la identificación de variables causa y efecto, que explican la relación fortuita de los entornos organizacionales y el bienestar.

## **Resultados**

La recopilación de información realizada fue crucial para obtener las causas y efectos, es decir, se logró identificar dentro de la unidad administrativa estudiada las condiciones del entorno organizacional que se perciben como factores de riesgo

psicosocial que impactan en el desarrollo de los individuos y a su vez las consecuencias que estos originan a nivel particular y organizacional.

El estudio permitió identificar las percepciones diferenciadas sobre los factores de riesgo psicosocial al interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal, cabe resaltar que el nivel jerárquico al que pertenecen las personas servidoras públicas sí es una característica determinante para la concepción de las percepciones, y el impacto de estas tanto en el bienestar como en la consecución de las metas y objetivos organizacionales.

Las entrevistas semiestructuradas, como técnica de recopilación de información, fueron diseñadas para el análisis de cinco dimensiones que se engloban dentro de la conceptualización de los factores psicosociales en el trabajo, mismas que son las condiciones de trabajo, jornadas laborales, relaciones laborales, violencia laboral y sentido de pertenencia.

Así pues, el análisis muestra que la percepción de los factores psicosociales en el entorno laboral del estrato operativo presenta la existencia de una alta carga de trabajo, ausencia de pausas activas y falta de personal suficiente para cumplir con sus funciones; se destacó una fuerte presencia de la obligación de tener la capacidad de manejar y alternar entre varias tareas a la vez de manera simultánea, pasando de una a otra de manera rápida y muchas veces desorganizada, generando altos niveles de presión constante por entregar resultados inmediatos.

En cuanto a las jornadas laborales, la mayoría reportó una extensión más allá del horario formal, sin reconocimiento económico ni compensaciones, situación que genera una percepción de falta de empatía y reconocimiento.

En cuanto a la categoría de las relaciones con superiores jerárquicos se percibió que la cadena de mando se encuentra constituida de forma tradicional, en donde cada entidad se encuentra subordinada a otra en un escala ascendente, que desde el deber ser esto representaría una línea de autoridad bien definida y así como los roles de cada miembro de la organización; sin embargo, se percibe una limitada comunicación de la base a la cúspide, fomentando una cultura de autoridad rígida que genera retrasos en la toma de decisiones, concentra el poder y desvincula al nivel operativo.

Siguiendo con la línea discursiva, se identificaron episodios de violencia institucional pasiva, como la exclusión en toma de decisiones, y una percepción limitada de sentido de pertenencia, al considerar que su opinión no es valorada en

los procesos sustantivos; propios de una estructura jerárquica rígida, que desestructura los lazos sociales dentro de la organización.

Es decir, el nivel operativo percibe que muchas de las dinámicas organizacionales que se encuentran normalizadas y son aceptadas, constituyen factores de riesgo psicosocial para las personas servidoras públicas, generando un impacto en su desarrollo individual, así como en la eficiencia y la eficacia de la propia organización.

La tabla 1 muestra la relación existente entre los factores psicosociales y las consecuencias de estos en el nivel individual y colectivo en el nivel operativo.

**Tabla 1.** Variables detectadas a nivel operativo que incentivan factores de riesgo psicosocial en la organización

CATEGORÍA	FACTORES PSICOSOCIALES DE RIESGO IDENTIFICADOS	IMPACTO A NIVEL INDIVIDUAL	IMPACTO A NIVEL ORGANIZACIONAL
Condiciones de trabajo	1) Carga excesiva 2) Escaso personal 3) Multitareas constantes	1) Agotamiento 2) Estrés 3) Tensión muscular. 4) Dificultad de concentración	1) Baja productividad 2) Aumento del absentismo
Jornadas laborales	1) Extensión no reconocida 2) Horarios difusos		3) Conflictos laborales 4) Errores humanos
Relaciones laborales			
Violencia laboral	1) Exclusión de decisiones 2) Indiferencia institucional		
Sentido de pertenencia	1) Percepción de invisibilidad 2) Poco reconocimiento		

Fuente: elaboración propia.

Las condiciones psicosociales en este nivel reflejan un entorno laboral desgastante que, de no atenderse, puede derivar en afectaciones importantes para la salud mental y la productividad de este grupo, que representa la primera línea de contacto con la ciudadanía.

Esta situación exige especial atención desde los niveles intermedios de gestión, quienes operan como bisagra entre lo estratégico y lo cotidiano.

A continuación, para el caso, de las personas que conforman el nivel de mando medio se identificó que son estas las que experimentan una presión dual, por un lado, cumplir con las metas, objetivos y proyectos propios de la organización, y por otro, contener las demandas del personal operativo, debido a que es el personal que actúa entre la estrategia y la operación.

Las condiciones de trabajo que perciben no son muy diferentes a las del nivel operativo, aspectos como la limpieza, iluminación y disposición del espacio laboral se mantienen idénticos, sin embargo, las tareas de coordinación del factor humano, supervisión y ejecución de las tareas, así como la identificación de problemas y oportunidades, generan mayores responsabilidades dentro de la estructura organizacional, situación que exige de otro tipo de capacidades como de análisis, de mediación y de resolución de conflictos.

Para cumplir con sus funciones organizacionales, las personas servidoras públicas en su mayoría reconocieron que gozan de cierta autonomía para la optimización del trabajo, situación que beneficia y motiva a los equipos bajo su liderazgo.

En cuanto a las jornadas laborales se encontró similitud, debido a que también son extendidas, aunque algunas personas justifican esta situación como parte del “compromiso institucional”, y la responsabilidad que conlleva formar parte del equipo estratégico de la organización; se percibe que al ser su responsabilidad mayor, la presión, el estrés y la ansiedad también se incrementan.

En las relaciones laborales predomina la expectativa de cumplimiento sin errores, con lo cual la comunicación se convierte en la mejor herramienta de quienes conforman este nivel jerárquico, exigiendo un mensaje adecuado tanto hacia arriba como hacia abajo de la jerarquía; las relaciones de trabajo para este grupo se identifican más como tarea de resolución de conflictos entre miembros de su equipo, exigiendo mayores cualidades personales como la empatía, la escucha y el liderazgo.

Dentro de la categoría de violencia laboral, se identificaron prácticas normalizadas como el acoso psicológico por parte de los mandos superiores, el abuso de poder y los ataques a la reputación, así como la asignación de tareas inadecuadas para las herramientas e insumos existentes; esto genera sensaciones de desmotivación, estrés, agotamiento, presiones por resultados y fricciones.

Con relación al sentido de pertenencia, en este nivel táctico se detectó un compromiso emocional con su equipo directo, más que con la organización en su conjunto, debido a que se han creado lazos emocionales más fuertes entre las entidades humanas con las que se comparte que con el objetivo propio que busca alcanzar en sistema burocrático en su conjunto.

La tabla 2 tiene como finalidad mostrar la relación existente entre los factores psicosociales y las consecuencias de estos en el nivel individual y colectivo para el nivel medio.

**Tabla 2.** Variables detectadas a nivel medio que incentivan factores de riesgo psicosocial en la organización

CATEGORÍA	FACTORES PSICOSOCIALES DE RIESGO IDENTIFICADOS	IMPACTO A NIVEL INDIVIDUAL	IMPACTO A NIVEL ORGANIZACIONAL
Condiciones de trabajo	1) Presión desde arriba y abajo 2) Autonomía condicionada	1) Presión 2) Estrés 3) Ansiedad 4) Desmotivación	1) Baja productividad 2) Ineficiencia operativa
Jornadas laborales	1) Amplitud justificada por “compromiso” institucional	5) Agotamiento	3) Baja cohesión del equipo 4) Comunicación deficiente
Relaciones laborales	1) Expectativa de perfección 2) Baja tolerancia al error		
Violencia laboral	1) Acoso psicológico. 2) Abuso de poder 3) Urgencias constantes como práctica cotidiana 4) Ataques a la reputación		
Sentido de pertenencia	1) Lealtad al equipo, no necesariamente a la organización		

Fuente: elaboración propia

El análisis de las condiciones laborales del nivel medio, indica que el personal se encuentra atrapado entre las demandas institucionales y las expectativas del

equipo operativo, lo que genera un estado de presión permanente, y aunque existe mayor margen de maniobra que en el nivel operativo, las decisiones suelen estar limitadas por las disposiciones del nivel superior, generando una sensación de responsabilidad sin poder real.

Siguiendo con el análisis, para el nivel directivo o superior, pudo apreciarse a través de la técnica de recolección de información, que la perspectiva de las condiciones laborales posee una diferencia significativa, debido a que quienes conforman este nivel jerárquico tienen una mayor preocupación por el alcance de los objetivos propios de la organización, que, de las formas de llevarlos a cabo, de los métodos implementados y de quién o cómo se operan; teniendo una visión acotada de las características del entorno organizacional.

Para el caso de las jornadas de trabajo, las personas servidoras públicas de este estrato reconocieron que el ritmo de trabajo es intenso, aunque muchas veces autoimpuesto, a diferencia de los otros dos niveles; este tipo de jornadas intensas, se perciben como una extensión natural del liderazgo; sin embargo, si representan factores de riesgo psicosocial al ser detonantes de enfermedades físicas y psicológicas como el estrés, el agotamiento y hasta enfermedades gastrointestinales.

A propósito de las relaciones laborales, se destacó la falta o mala comunicación entre niveles, desencadenando pérdida de la confianza y la tensión dentro de la toma de decisiones.

En cuanto a violencia laboral, no se identificaron como víctimas, pero sí mencionaron la necesidad de “imponer disciplina” como mecanismo para mantener el orden. En el sentido de pertenencia, se identificó un fuerte compromiso con los fines de la institución, aunque con distancia emocional del personal subordinado.

Es importante resaltar que, las diferencias en entre las perspectivas de cada nivel jerárquico, también se convierten en un factor determinante para la implementación de instrumentos y marcos normativos que beneficien la salud mental y física, y aunque el 46.66% de las personas entrevistadas perciben que si hay un impacto negativo en la productividad de la organización, generados por factores de riesgo psicosocial, es un tema que carece de conocimiento, y sobre todo voluntad política de los tomadores de decisiones.

Derivado de la naturaleza de este nivel jerárquico, y de su capacidad de cambio organizacional desde la gerencia, ha valido la pena preguntar sobre la posible implementación de la NOM-035-STPS-2018, como una herramienta que ayuda a generar entornos organizacionales más beneficiosos para los individuos y oportunos para la productividad; sin embargo, se registró desconocimiento, falta de importancia, recursos y presupuesto para la implementación de normas como esta, debido a que la administración pública actual posee diversas prioridades.

En la tabla 3, se realiza el mismo análisis que en las tablas 1 y 2, donde es posible observar que los factores de riesgo psicosocial son percibidos de forma diferente desde la gerencia.

**Tabla 3.** Variables detectadas a nivel superior que incentivan factores de riesgo psicosocial en la organización

CATEGORÍA	FACTORES PSICOSOCIALES DE RIESGO IDENTIFICADOS	IMPACTO A NIVEL INDIVIDUAL	IMPACTO A NIVEL ORGANIZACIONAL
Condiciones de trabajo	1) Trabajo estratégico. 2) Presión por resultados. 3) Menor enfoque en lo operativo.	1) Estrés. 2) Enfermedades gastrointestinales. 3) Dolores musculares.	1) Mala comunicación. 2) Falta de empatía. 3) Baja el nivel de confianza.
Jornadas laborales	1) Largas por decisión propia. 2) Parte del liderazgo.		4) Incrementa la rotación del personal.
Relaciones laborales	1) Aislamiento jerárquico.		5) Sube la ausencia laboral.
Violencia laboral	1) Imposición de disciplina como herramienta organizacional.		6) No se alcanzan las metas y objetivos.
Sentido de pertenencia	1) Compromiso con misión institucional más que con las personas.		

Fuente: elaboración propia

En el nivel superior se identifica una distancia entre la visión estratégica del trabajo y las condiciones reales del personal subordinado, si bien existe un compromiso institucional fuerte, la percepción del trabajo como vocación tiende

a justificar jornadas extensas y prácticas disciplinarias, desdibujando los límites del bienestar laboral.

Esta perspectiva, aunque orientada a resultados, corre el riesgo de reproducir condiciones que perpetúan los factores de riesgo psicosocial en los niveles inferiores.

En este sentido, el liderazgo del nivel directivo tiene el potencial y la responsabilidad de construir una cultura organizacional más saludable, mediante acciones concretas que reconozcan la importancia de los factores humanos en la administración pública.

## 5. Discusión

Los resultados de la investigación permiten afirmar que los factores de riesgo psicosocial en el ámbito público no son fenómenos aislados ni exclusivamente individuales, sino que están profundamente vinculados con las estructuras organizacionales, las culturas institucionales y los estilos de liderazgo.

Por ende, la perspectiva estratificada utilizada que distingue entre niveles operativo, medio y superior, evidencia que los riesgos no afectan de manera homogénea a todas las personas servidoras públicas, sino que se articulan según las responsabilidades, la autonomía y la exposición al conflicto institucional que cada nivel enfrenta.

En este sentido, los resultados coinciden con lo planteado por Moreno Jiménez (2011) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1986), al ubicar los factores psicosociales como una interacción compleja entre las condiciones de trabajo, las capacidades individuales y el entorno social.

Asimismo, se confirma que los riesgos psicosociales tienden a manifestarse con mayor intensidad en las bases operativas, donde confluyen la ejecución directa del trabajo, la escasa participación en decisiones y la menor protección institucional ante los efectos del estrés, la fatiga o la falta de reconocimiento.

La implementación de la NOM-035-STPS-2018 en la Consejería Jurídica del Estado de México se presenta, por tanto, como una oportunidad estratégica para transformar las prácticas laborales. Sin embargo, también se revela como un reto institucional mayor, dadas las condiciones de carga de trabajo, jerarquización excesiva y débiles canales de comunicación detectados.

Si bien la norma ofrece una guía técnica para identificar y prevenir factores de riesgo psicosocial, su efectividad dependerá de la disposición institucional para asumir el bienestar laboral como una prioridad organizacional.

Otro punto relevante es que, aunque el nivel directivo muestra un alto compromiso con la misión institucional, dicho compromiso no se traduce necesariamente en una visión sensible hacia las condiciones laborales de los estratos inferiores. Esta desconexión pone de relieve la necesidad de desarrollar liderazgos más empáticos, horizontales y capacitados en gestión emocional.

Finalmente, este estudio de caso ofrece insumos para reflexionar sobre la situación general del sector público en México. En contextos institucionales donde el desempeño se mide principalmente por metas cuantitativas y cumplimiento normativo, el bienestar subjetivo de las personas servidoras públicas suele relegarse.

A través de este análisis cualitativo, se muestra que la sostenibilidad de cualquier política pública laboral debe pasar por la escucha activa, la corresponsabilidad entre niveles y la incorporación real del enfoque de salud ocupacional como parte de la cultura organizacional.

Reconociendo a su vez, las implicaciones de prácticas que conlleva la implementación de marcos normativos orientados en la salud y el bienestar laboral, que van desde la inversión en capacitaciones, encuestas y programas de bienestar, a mediano plazo, se traducen en mayor productividad, menor rotación de personal y reducción de incapacidades médicas, reforzando la confianza ciudadana en organizaciones responsables, humanas y comprometidas con la salud del factor humano.

## **Conclusiones**

El presente artículo amplía y divulga los resultados obtenidos de la investigación sobre la posible relación entre entornos organizacionales y el bienestar psicosocial en la administración pública mexicana; confirmando que, aunque existen marcos normativos creados para este fin, como la NOM-035-STPS-2018, es necesario una transformación cultural de las organizaciones públicas que coloque al bienestar psicosocial como prioridad estratégica de la gestión.

De esta forma, al considerar las percepciones del personal de distintos niveles jerárquicos de una organización pública estatal, se logró identificar cómo los

factores de riesgo psicosocial se manifiestan de forma diferenciada y acumulativa, afectando tanto al bienestar individual como a la dinámica organizacional.

Al respecto, en el nivel operativo las condiciones laborales se caracterizan por una sobrecarga estructural, jornadas extensas no remuneradas, escasa comunicación con mandos superiores y una limitada participación en decisiones. Esto genera sentimientos de desgaste, desmotivación y baja pertenencia institucional, lo que convierte a este estrato en el más vulnerable frente a los factores de riesgo psicosocial.

Para el nivel medio, el personal se posiciona en una tensión constante entre la ejecución de políticas institucionales y la gestión del equipo operativo. Aunque cuentan con cierto margen de organización, se ven limitados por decisiones verticales y exigencias que superan su capacidad de respuesta. Esto da lugar a un entorno marcado por la urgencia, la presión por resultados y el aislamiento decisional, factores que también inciden negativamente en su salud laboral.

Y finalmente, en el nivel superior, se presenta una visión estratégica de la organización enfocada en resultados y en el cumplimiento de objetivos, pero con escasa articulación hacia las necesidades psicosociales del personal. La idea del “liderazgo por sacrificio” predomina, justificando jornadas extendidas y decisiones verticales como parte del compromiso institucional.

De forma general, el estudio muestra que la NOM-035-STPS-2018 representa una herramienta normativa valiosa, pero insuficiente si no se acompaña de un cambio cultural en el ámbito público; se sugiere implementar planes permanentes de acompañamiento psicológico, talleres de manejo de estrés y actividades de integración, así como, invertir en formación de liderazgos positivos, comunicación asertiva y gestión de conflictos, para que quienes dirigen equipos sean agentes de cambio cultural.

Además de establecer programas de trabajo que permitan establecer métricas sobre ausentismo, productividad, rotación, satisfacción laboral y percepción de justicia organizacional, para fomentar la prevención y atención efectiva de los factores de riesgo psicosocial.

En conclusión, este artículo no solo pretende visibilizar la relación fortuita entre entornos organizacionales y el bienestar, sino también invitar a reflexionar sobre la urgencia de generar entornos laborales saludables y sostenibles en el sector

público, haciendo imperativa la participación de cada una de las partes que conforman a las organizaciones.

## Referencias

- Alesina, L., Bertoni, M., Mascheroni, P., Moreira, N., Picasso, F., Ramírez, J. y Rojo, V. (2011). Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales, Apuntes para un curso inicial. Universidad de la República. <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/4544/Metodolog%c3%ada%20de%20la%20investigaci%c3%b3n%20para%20las%20ciencias%20sociales%20apuntes%20para%20un%20curso%20inicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bonilla, D. (2023). Entorno organizacional como factor influyente en la implementación del design thinking. *Revista Información, tecnología y empresas*. 8(2). 12-47. <file:///C:/Users/hp/OneDrive/Documentos/Dialnet-EntornoOrganizacionalComoFactorInfluyenteEnLalmp-9040565.pdf>
- Folgueiras, P. (2016). Técnica de recogida de información: la entrevista. [Archivo PDF]. <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/99003/1/entrevista%20pf.pdf>
- Kazley, A. y Ozcan, Y. (2007). Organizational and environmental determinants of hospital EMR adoption: A national study. *Journal of Medical Systems*, 31(5). 375-384. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17918691/>
- Moreno, B. (2011). Factores y riesgos laborales psicosociales: conceptualización, historia y cambios actuales. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 57(1), 4-19. <https://scielo.isciii.es/pdf/mesetra/v57s1/especial.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1986). Factores psicosociales en el trabajo: reconocimiento y control. OIT, 1986.
- Peralta, J., Madrigal, M., Velázquez, G. y Velázquez, M. (2024). Reflexiones sobre la importancia del papel del factor humano en la composición de las organizaciones del siglo XXI. *Revista Científica Internacional*. 11(1). 394-406. <https://doi.org/10.69639/arandu.v11i2.299>
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos.

- 
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STPS]. (2018). NORMA Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5541828&fecha=23/10/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541828&fecha=23/10/2018#gsc.tab=0)
- Zubieta, E., Muratori, M., & Fernández, O. (2012). Bienestar subjetivo y psicosocial: explorando diferencias de género. *Salud & Sociedad: investigaciones en psicología de la salud y psicología social*, 3(1), 66-76. Recuperada en 23 de noviembre de 2025, de [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-74752012000100005&lng=pt&tlng=es](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-74752012000100005&lng=pt&tlng=es).

# RedEo Revista Digital de Estudios Organizacionales



+52 228 841 7285 Ext. 7258



<https://ux.edu.mx/redeo/>



[revistaredeo@ux.edu.mx](mailto:revistaredeo@ux.edu.mx)

## RESEÑAS

## **Reseña. Montaña Hirose, Luis (coord.) (2024). Relatos de Viaje. 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. México: UM-Iztapalapa.**

Recibido: 12 noviembre Aceptado: 28 noviembre 2025

Rebeca Elizabeth Contreras López<sup>1</sup>

Con una metáfora evocadora, los relatos de viaje se narran como una travesía a través del tiempo. El lenguaje elegante y cercano pues, nos lleva sobre las olas de la nostalgia y el recuerdo de los primeros tiempos, triunfos y fracasos de los actores, todos visibilizados: la brújula de los rectores, la nave que sigue su ruta gracias a los académicos que la tripulan, los alumnos y egresados son el legado y futuro de la travesía, así como los encargados de la gestión y administración se convierten, en este imaginario, en los encargados del puente de mando y la sala de máquinas.

A través de estas páginas se narran las múltiples entrevistas con todos estos sectores involucrados en la conducción de una universidad, al principio como un proyecto ambicioso y, actualmente, como una institución con prestigio e historia que marcó un paso importante en la concepción de la universidad en México, no sólo por su vena crítica, sino sobre todo por su preocupación por los problemas sociales y su cercanía a las múltiples alternativas de solución.

El libro en sus 470 páginas ofrece relatos de eventos puntuales a lo largo de estos 50 años, que muestran triunfos y fracasos, pero, sobre todo, la convicción de los involucrados por llevar a buen puerto este proyecto. Uno de los cuales es el propio coordinador de la obra que en la UAM es toda una institución: el Dr. Luis Montaña Hirose que, junto a un equipo destacado, lograron una narración ágil y cautivadora de los relatos que cuentan la historia en primera persona.

En algunos casos, los actores ya desaparecidos son recordados con nostalgia y admiración por quienes trabajaron hombro con hombro en la UAM-IZTAPALAPA. La memoria fotográfica también es notable pues hace aún más gráficas las memorias.

La Unidad Iztapalapa se fundó con una intención de establecer a la investigación como la columna vertebral de la formación universitaria, de ahí su modelo

---

<sup>1</sup> Investigadora de Tiempo Completo; Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDGS) de la Universidad Veracruzana; Mexicana; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4201-6006>  
Correo-e: [rcontreras@uv.mx](mailto:rcontreras@uv.mx)

departamental y la figura del profesor-investigador que conservan hasta la fecha. En ello tuvo que ver la figura y trayectoria de los fundadores que, en términos generales, eran notables científicos.

Otra característica sustancial de los protagonistas entrevistados es que no ocultan los desafíos e incluso los retrocesos que a lo largo de los años se han presentado en la Unidad Iztapalapa, sobre todo, los profesores hablan abiertamente y con transparencia de su trayectoria por la UAM e incluso los que han vivido estos 50 años, señalan que hay que combatir el conservadurismo, pues los tiempos y necesidades formativas y de empleabilidad se van modificando.

La labor del profesorado es sustancial, desde su fundación se planteó como columna vertebral la vinculación de la docencia con la investigación, lo que generó retos sin precedentes para los fundadores y las generaciones subsecuentes de cuadros docente, pero a la vez generó una sólida formación del cuerpo docente y, desde luego, de los estudiantes. En la UAM-I se vinculan las distintas disciplinas que, en el momento de la edición de esta obra, eran ya más de 40 000 profesionales de licenciatura y más de 8 000 en posgrado. En las entrevistas con los docentes emergen luchas, pasiones y sinsabores que durante estos años han marcado la ruta de la UAM-I.

Los estudiantes sin duda, legado y futuro, han marcado un hito para la UAM-I, no sólo aquellos que han destacado en sus áreas de especialización, como Juan Villoro sino cada uno de los hombres y mujeres que han pasado por las aulas y que han dejado una huella en la institución. Las entrevistas muestran algunas de sus experiencias y recuerdos de lo que fue su paso por la universidad. Queda en evidencia por qué este primer encuentro con la educación superior constituye el alma mater de los y las estudiantes.

Como una institución abierta en el libro se recogen también los relatos de actores claves que alrededor del campus han mantenido una cercanía y, qué duda cabe, lealtad hacia la institución y sus diversos personajes permanentes y en tránsito, ello habla de una sensibilidad cercana a la realidad y sus experiencias cotidianas.

Mención aparte merece el esfuerzo metodológico de dar orden y sentido a esta travesía, ya que como menciona el doctor Montaña, los relatos constituyen una fuente permanente de narraciones cualitativas que nutren sin duda cualquier investigación pero que, en ocasiones, son menospreciadas por su vena anecdótica que es precisamente lo que le da la riqueza necesaria como fuente de información.

### Fuente de consulta

Montaña Hirose, L. (Coord.). (2024). *Relatos de viaje: 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa*. México: UM-Iztapalapa.