

Dossier

Cambio y reforma en las organizaciones públicas

Change and Reform in Public Organizations

Alejandro Vega Godínez*

Jorge E. Culebro Moreno**

El *dossier* de esta edición presenta una serie de estudios empíricos y posturas teóricas que toman como eje de reflexión los procesos de reforma y cambio en sectores como la educación, la policía, la salud, las telecomunicaciones y el uso de la IA. Una de las preguntas que guió este *dossier* fue: ¿Por qué es relevante el estudio del cambio y la reforma de las organizaciones e instituciones en México? Una respuesta a esta interrogante implica analizar uno de los dilemas fundamentales de la administración pública contemporánea: la coexistencia entre el cambio y la continuidad (Roness y Saetren, 2009).

Reformar las instituciones —o, al menos, anunciar el deseo de hacerlo— se ha convertido en un imperativo categórico entre los tomadores de decisiones. Esta postura, favorable al cambio, responde a distintos objetivos que van desde un auténtico deseo por transformar realidades históricamente marcadas por la pobreza, la injusticia y la desigualdad, cuya persistencia evidencia la necesidad imperiosa de reformarlas, hasta posiciones más cínicas que utilizan la reforma como mecanismo para legitimar a la élite gubernamental, independientemente de los resultados obtenidos.

* Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Estudios Institucionales, Cuajimalpa, México. email: avega@cua.uam.mx

** Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Estudios Institucionales, Cuajimalpa, México. email: jcmoreno@cua.uam.mx

Así, una de las premisas que orientan este *dossier* es que, por un lado, las organizaciones gubernamentales se encuentran sometidas a presiones de cambio derivadas de las mismas reformas, de los cambios políticos y de las demandas sociales. Sin embargo, por otro lado, estas organizaciones son también el resultado de tradiciones administrativas y trayectorias institucionales profundamente arraigadas en la estructura de los procesos de decisión. En consecuencia, las reformas no sustituyen a las estructuras existentes, sino que coexisten con un conjunto de arreglos institucionales, dando lugar a procesos de adaptación y aprendizaje (Christensen y Lægreid, 1999). En este sentido, las reformas también contribuyen a construir las organizaciones (Brunsson y Sahlin-Andersson, 2000).

Reforma y cambio son dos conceptos dinámicos estrechamente relacionados, aunque diferenciados. Generalmente, la literatura concibe la reforma como un proceso específico, deliberado y, con frecuencia, formal orientado a promover un cambio organizacional (González, 2019). Su origen pueden ser producto de la evolución continua o ajustes menores; sin embargo, normalmente se asocia con un esfuerzo intencional por transformar una institución mediante modificaciones en sus estructuras, reglas o procesos internos (Brunsson y Olsen, 2007). La reforma puede verse como un instrumento, es decir, como resultado de la voluntad de los líderes que buscan alcanzar determinados objetivos mediante su implementación, aunque también puede concebirse como el resultado de un proceso dinámico que implica negociaciones entre diversos actores con visiones diferenciadas sobre sus alcances (Fyfe, 2019; Christensen *et al.*, 2018).

El inicio de un proceso de reforma es relativamente sencillo; lo difícil es asegurar que produzca un cambio real y efectivo. Como señala Crozier (1984), las sociedades no cambian por decreto, cuestionando así la lógica instrumental inherente a todo intento reformador. En una línea de pensamiento similar, Holmberg (2019) sostiene que las reformas suelen plantear metas optimistas de cambio. Sin embargo, en la práctica, sus resultados con frecuencia no cumplen con las expectativas y las organizaciones pueden mantener una “continuidad obstinada” en sus prácticas habituales.

Lo anterior indica que reforma y cambio no son sinónimos: una gran reforma institucional, como la modificación de una constitución, puede quedar neutralizada por las inercias de la cultura organizacional, mientras que pequeñas modificaciones en las prácticas operativas, observadas en perspectiva, pueden conducir a cambios sustanciales en los modos de funcionamiento y en los resultados organizacionales de largo plazo (Pollitt y Bouckaert, 2009).

Esta constatación nos adentra en las complejidades del cambio organizacional. Para empezar, toda organización incorpora en su naturaleza el principio dialógico de estar compuesta por individuos con intereses y preferencias divergentes y, al mismo tiempo, funcionar como una unidad en la que el todo es mucho más

que la suma de las partes (Morin, 1994). De tal suerte, puede ocurrir que los cambios se produzcan de manera independiente de los programas oficiales de reforma presentados al público y sean el resultado contingente de las disputas entre grupos que compiten por el poder al interior de la organización (Crozier y Friedberg, 1977).

La reforma también puede analizarse en, al menos, dos niveles. El primero es el más superficial y visible, ya que se relaciona con modificaciones en las estructuras, la jerarquía, la distribución territorial, las reglas operativas o los grados de centralización y descentralización. El segundo es más profundo y menos evidente, al estar relacionado con la transformación de las actitudes y los comportamientos individuales, aspectos considerablemente más difíciles de modificar con éxito (Fyfe, 2019). En este sentido, las organizaciones son resultado de prácticas culturales profundamente arraigadas en su ethos, lo que las hace particularmente difíciles de transformar. Así, las reformas al sector público no solo modifican estructuras y crean nuevos incentivos, sino que también construyen organizaciones en la medida en que promueven características como la autonomía y la capacidad de decisión (Brunsson y Sahlin-Andersson, 2000).

Al mismo tiempo, las organizaciones son sensibles a las demandas de su entorno institucional. En algunas ocasiones las reformas surgen inspiradas en recetas o mitos organizacionales que circulan en el mercado de las ideas como soluciones de aplicación universal; en otras, emergen como respuesta a eventos dramáticos o crisis institucionales que obligan a los líderes a tomar decisiones que demuestran a la ciudadanía que se está actuando para enfrentar riesgos reales o percibidos, derivados de amenazas como el terrorismo, el cambio climático, las pandemias o el crimen organizado.

Por otra parte, la reforma implica una disputa por recursos y prestigio, aunque también puede verse como una lucha discursiva que supone la negociación de significados, símbolos y narrativas que legitiman a la institución (Greig-Midlane, 2019). Las narrativas pueden utilizarse como instrumentos para promover la reforma al público; sin embargo, también pueden surgir contra narrativas impulsadas por grupos internos o *stakeholders* que cuestionan su legitimidad y buscan incidir en la construcción del sentido (*sensemaking*).

A lo largo de este *dossier* se presentan una diversidad de casos relacionados con los procesos de reforma. El primer artículo, de Alejandro Vega, analiza la reforma, continuidad y cambio de las policías preventivas de la Ciudad de México entre 1989 y 2000. El autor cuestiona las interpretaciones que conciben la reforma policial como un proceso lineal de modernización y sostiene que su desarrollo está condicionado por disputas políticas, estilos de liderazgo, racionalidades administrativas y narrativas institucionales diversas. El artículo contribuye al debate comparado sobre la reforma policial al mostrar cómo los legados institucio-

nales y las decisiones de liderazgo delimitan los alcances del cambio en contextos de transición democrática.

En el siguiente artículo se abordan las tendencias en el estudio de la transparencia fiscal. Su autor examina la evolución de los principales debates académicos sobre la relación entre transparencia fiscal y desempeño gubernamental durante el periodo 2015-2025. El estudio contribuye a comprender cómo la transparencia fiscal ha dejado de concebirse únicamente como un mecanismo de acceso a la información para analizarse como un componente fundamental de la gobernanza, la rendición de cuentas y la efectividad de las instituciones públicas.

El tercer artículo dedicado a la nueva regulación mexicana en telecomunicaciones y sus implicaciones en el uso de los *smartphones*, fue elaborado por Oscar Cruz, Benjamín Méndez y Pablo Cruz. Los autores dirigen su atención al proceso mediante el cual el gobierno federal intentó recuperar capacidades de control político y administrativo sobre un sector considerado estratégico. Sus hallazgos sugieren que las nuevas disposiciones podrían contribuir a reducir riesgos relacionados con el robo de teléfonos, la suplantación de identidad y el uso indebido de información personal. El artículo aporta elementos para comprender las implicaciones de la reforma más allá de la polarización política que ha caracterizado el debate público, destacando su potencial impacto en materia de seguridad, regulación y gobernanza de las telecomunicaciones.

Por otro lado, Claudia Santizo y Karina Cruz examinan las capacidades dinámicas de gestión en escuelas públicas de educación básica en México con el propósito de comprender cómo responden a los desafíos que surgen en los procesos de enseñanza-aprendizaje. A partir de la observación de sesiones del Consejo Técnico Escolar en cuatro escuelas primarias de la Ciudad de México durante el ciclo escolar 2021-2022, el estudio analiza los mecanismos mediante los cuales las comunidades escolares identifican problemas, reorganizan recursos y ajustan sus estrategias pedagógicas. De este modo, el artículo contribuye al debate sobre gestión educativa al evidenciar los factores institucionales que restringen la capacidad de transformación organizacional de las escuelas públicas y los alcances de la adaptación escolar en contextos de cambio.

En el ámbito del gobierno electrónico, como parte de los procesos de reforma, el siguiente artículo, elaborado por Eugenio Argüelles, analiza las iniciativas recientes orientadas a construir un marco de gobernanza para la implementación y el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) en el sector público mexicano. A partir de una revisión de la literatura sobre gobierno digital, gobernanza algorítmica e inteligencia artificial, el estudio examina la evolución de los procesos de digitalización gubernamental y las principales estrategias adoptadas por el Estado mexicano en esta materia. Asimismo, señala que la adopción de la IA constituye más una extensión de procesos previos de digitalización que una transformación sus-

tantiva de los modelos de gestión pública, debido a la persistencia de restricciones institucionales y organizacionales de carácter estructural.

En esta misma línea, Mariano Velasco y Ximena Martínez examinan los principales desafíos y oportunidades que ofrece la inteligencia artificial (IA) para fortalecer la gestión gubernamental a lo largo del ciclo de las políticas públicas. Los resultados muestran que, aunque la IA puede mejorar significativamente las capacidades de diagnóstico, prospectiva, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, su adopción enfrenta importantes limitaciones relacionadas con la infraestructura digital, la gestión de datos, las capacidades institucionales y la autonomía tecnológica.

Finalmente, Sajid Olvera analiza las distintas etapas del desarrollo del gobierno digital entre 1994 y 2030. Mediante el uso de la caja de herramientas del institucionalismo histórico, el autor muestra que los cambios implementados en este sector han sido principalmente incrementales y no han logrado consolidar una transformación paradigmática del aparato gubernamental. El trabajo contribuye al debate sobre innovación pública y gobernanza digital al proponer condiciones institucionales para avanzar hacia modelos más colaborativos, democráticos y orientados a la coproducción de servicios digitales.

La pregunta que motivó el presente *dossier* ¿por qué es relevante el estudio del cambio y la reforma de las organizaciones e instituciones en México? encuentra respuesta en cada uno de los estudios aquí presentados. Los sectores analizados en el dossier proporcionan un marco de referencia que permite apreciar la especificidad de cada experiencia y, a la vez, identificar problemas comunes como la tensión permanente entre cambio y continuidad, cuya distinción es una condición indispensable para entender el funcionamiento de las organizaciones públicas y evaluar críticamente los alcances de las reformas gubernamentales. Comprender las reformas implica reconocer que el cambio ocurre generalmente de manera incremental, contingente y contradictoria; que las inercias institucionales son tan importantes como las innovaciones y que los resultados dependen de tanto de los cambios formales como de las capacidades, interpretaciones e interacciones de los actores que las implementan. Estas conclusiones nos alejan posiciones voluntaristas y dejan de manifiesto la complejidad y los desafíos inherentes a cualquier intento reformador. En este sentido, el *dossier* no busca ser una llegada sino un inicio, no tiene por objetivo ofrecer respuestas definitivas sino aportar elementos críticos al debate académico y proponer nuevos senderos de investigación en el campo de estudios del cambio institucional y organizacional en México.

Referencias

- Brunsson, N. & Olsen P. (2007). "Formas organizacionales ¿podemos elegir las?" En N. Brunsson & J. Olsen (Coords). *La reforma de las organizaciones* (pp. 13-34). CIDE.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). "Constructing organizations: The example of public sector reform". *Organization studies*, 21(4), 721-746.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (1999). "New public management: Design, resistance, or transformation? A study of how modern reforms are received in a civil service system". *Public Productivity & Management Review*, 169-193.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2018). "Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police". *Public Policy and Administration*, 33(3), 241-259. <https://doi.org/10.1177/0952076717709523>
- Crozier, M. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Instituto de Administración Publica España.
- Crozier, M & Frieberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Editions du Seuil.
- Fyfe, N. R. (2019). "The challenges of change: Exploring the dynamics of police reform in Scotland". *International Journal of Police Science and Management*, 21(4), 196-205. <https://doi.org/10.1177/1461355719889463>
- González, Y. (2019). "The Social Origins of Institutional Weakness and Change: Preferences, Power, and Police Reform in Latin America". *World Politics*, 71(1), 44-87. <https://doi.org/10.1017/S004388711800014X>
- Greig-Midlane, J. (2019). "An institutional perspective of neighbourhood policing reform in austerity era England and Wales". *Police Science & Management*, 21(4), 230-243.
- Holmberg, L. (2019). "Continuity and change in Scandinavian police reforms". *International Journal of Police Science and Management*, 21(4), 206-217. <https://doi.org/10.1177/1461355719889461>
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and change in public policy and management*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Roness, P. G., & Sætren, H. (Eds.). (2009). *Change and continuity in public sector organizations: essays in honour of Per Lægreid*. Fagbokforlaget.