

INTERVENCIÓN ORGANIZACIONAL EN UNA ORGANIZACIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA ESTATAL: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS DESDE LA ACADEMIA¹

Elia Edith Argüelles Barrientos

Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de San Luis, A. C.

Julio César Contreras Manrique

Profesor investigador del Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis, A. C.

Ayuzabet de la Rosa Albuquerque

Profesor investigador del Departamento de Administración, DCSH, UAM-A

Luis Enrique Manzano Peña

Estudiante del Doctorado en Estudios Organizacionales, UAM-I

Introducción

En principio, este documento reporta los resultados parciales de un ejercicio de intervención organizacional (IO) realizado con el fin de aproximarse a ésta como un medio para la transferencia de conocimiento. Se señala la parcialidad de la IO porque el ambiente de inseguridad alcanzó tal nivel de peligrosidad que afectó a la organización bajo intervención, lo cual nos obligó a salir, y ya no fue posible completar el proceso. Así que únicamente reportamos el avance logrado hasta la fase del diagnóstico organizacional y las acciones estratégicas propuestas para su posterior implementación. El espacio organizacional en el que se llevó a cabo fue una Academia de Seguridad Pública de un Estado del centro-norte de nuestro país y el período de la inter-

vención comprendió de septiembre de 2009 a enero de 2010.

La elección de la Academia Estatal de Seguridad Pública (AESP) del estado en cuestión fue motivada por nuestro interés en conocer la aplicabilidad de la IO en las organizaciones gubernamentales, sobre todo en las del sector de seguridad pública, debido al realce que han adquirido en los últimos tiempos en virtud del incremento exponencial de la inseguridad y la delincuencia organizada en nuestro país. Adicionalmente, pero no de menor importancia, está el interés de estudiar organizaciones gubernamentales en períodos de transición de gobierno porque es cuando, suponemos, se abren ventanas de oportunidad para trabajar proyectos de intervención organizacional que miren hacia el cambio de este tipo de organizaciones. Los intereses anteriores adquieren mayor dimensión si se considera, para

el caso de este trabajo, el contexto de alternancia política que en 2009 trajo el cambio de un gobierno estatal panista a uno priísta, justo a la mitad de un sexenio presidencial panista.

En nuestro caso, la alternancia partidista en el gobierno trajo consigo el cambio de la titularidad en la dirección de la AESP en cuestión. Con todo este contexto de cambio político el nuevo directivo de la AESP visualizó la oportunidad de generar cambios organizacionales susceptibles de arrojar resultados loables para el gobierno que comenzaba. Con esta visión estratégica en desarrollo, el directivo de la AESP nos recibió abiertamente en una cita para platicar lo relativo al proyecto de intervención. Fue nuestro primer contacto.

El resto del proceso de la IO se describe en los seis apartados que componen este trabajo. En el primero se dan referentes del contexto en el que la seguridad pública estaba en el foco de atención ciudadana y coinciden con el período de la IO. En el segundo apartado se discute sobre la relevancia de la intervención y el diagnóstico en las organizaciones. El tercer apartado contiene los antecedentes históricos de la organización intervenida. Para el cuarto apartado se describe en qué consistió el diseño de la intervención, la metodología aplicada para el diagnóstico organizacional y el modelo utilizado para la intervención. En el quinto apartado se presenta el reporte del diagnóstico considerando los puntos más relevantes y algunas recomendaciones presentadas a la dirección de la organización intervenida para su implementación. El apartado final, el seis, corresponde a las conclusiones que discurren en torno a la consideración de la intervención organizacional y el diagnóstico organizacional como herramientas adecuadas para impulsar el cambio en organizaciones gubernamentales sujetas a la incertidumbre generada por la alternancia partidista en el gobierno.

Referentes contextuales de la seguridad pública en México (2009-2010)

La década de los 90 del siglo pasado representó un punto de inflexión para la seguridad públi-

ca en México, pues la violencia y la presencia del crimen organizado ocuparon una posición preponderante en la vida de los ciudadanos. De esto da evidencia el estudio de opinión presentado por la encuestadora Consulta Mitofsky a mediados del año 2009 sobre posibles medidas para combatir la inseguridad presente².

Otra evidencia más de la centralidad que tomó la inseguridad en la sociedad mexicana fue la sexta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI-6)³ de octubre de 2009, la cual arrojó interesantes resultados sobre la materia⁴, entre los que sobresalen, para nuestro caso, lo que respecta a la confianza en las instituciones, ya que reportó entre las de mayor desconfianza ciudadana a las policías locales (72%).

Particularmente en el caso de las policías, la encuesta reveló que la ciudadanía mantiene poca confianza en los cuerpos de seguridad en los tres niveles de gobierno con un porcentaje por arriba del 50%, aduciendo nuevamente cuestiones como el bajo desempeño y altos índices de soborno a cargo de las entidades encargadas de la procuración y administración de justicia⁵.

Para diciembre de 2009, Consulta Mitofsky⁶ reflejó nuevamente en un estudio de opinión que los encuestados manifestaban una ligera variación en las condiciones de inseguridad en el país, pasando de un 79.7% en 2008 a un 76.2% en 2009; aunque existe dicha modificación, ésta no es significativa en virtud del alto porcentaje de inseguridad percibido. Para 2010, los ciudadanos confiaban en una mejoría en tres aspectos fundamentales: salir de la crisis (17.4%), mejora en la economía (12.5%) y, que disminuya la inseguridad (10.3%).

Para el bimestre marzo-abril de 2010, una nueva encuesta de Consulta Mitofsky y México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (MUCD)⁷ presentó la misma constante ciudadana en relación con la sensación de inseguridad vivida, donde prácticamente cuatro de cada cinco ciudadanos (78.3%) consideraban su situación como menos segura en relación con el año anterior⁸.

En el año 2010 el INEGI realizó la Encuesta Nacional sobre Inseguridad con estadísticas comparativas para el ejercicio de 2009⁹. Destaca en

dicho estudio que en ambos años, en el caso de las policías de los tres niveles de gobierno, la mayoría de los cuerpos policíacos reflejaron un alto índice de poca confianza por parte de la ciudadanía (en todos los casos, con un margen mayor al 60%)¹⁰.

De los anteriores estudios de opinión uno puede observar una percepción ciudadana de vivir con altos índices de inseguridad (sobre todo en vía pública) y cuyo último reducto lo representan los hogares. También se observa un alto nivel de desconfianza en los cuerpos de seguridad (con excepción del Ejército y Marina) ante quienes la ciudadanía no encuentra apoyo y solución a sus problemas, más aún, se piensa que muchos de los integrantes de las policías son cómplices de la criminalidad (ya sea que formen parte de los grupos delictivos, o en su caso, permitan la existencia e incremento de estos últimos con base en actos de corrupción y bajo desempeño).

Intervención, diagnóstico y organizaciones

Para los fines de este documento, se entiende por diagnóstico organizacional (DO) al proceso en que un determinado observador explica la operación y las experiencias de una organización enfocándose en uno o varios de sus procesos (Rodríguez, 2005). Dicho observador —también llamado interventor— orienta la indagación de la organización diferenciando estructuras de procesos —o factores atados al diseño— e identificando las actitudes de los participantes de la organización.

Con base en lo anterior, se puede decir que el DO en el sector privado como en el gobierno constituye una descripción y explicación —hecha por el observador— respecto al operar de la organización en cuestión y que dicha explicación debe ser capaz de propiciar que cualquier otro observador o simple interesado pueda conocer, en el mismo sentido, el funcionamiento de la misma organización. Pero más allá de la mera explicación, el diagnóstico de lo organizacional se puede considerar en sí mismo como una intervención organizacional si se toma en cuenta que su realización demanda la relación

directa entre su realizador y los integrantes de la organización, lo cual constituye una *intromisión* en la organización que altera la cotidianidad de la vida organizacional.

Si también consideramos el contexto actual de las organizaciones gubernamentales, en el que están sometidas a cambios constantes derivados de las modificaciones del entorno político, social, cultural y económico, se puede decir que toda organización debe desarrollar cierta capacidad para reaccionar adecuadamente ante las nuevas demandas que traen consigo los cambios, salvo que se exponga sensiblemente al fracaso. Así pues, el DO resulta no sólo necesario sino imprescindible dentro de las llamadas organizaciones modernas (Etzioni, 1979), como una forma de conocer las diferentes fuerzas y procesos —tensiones diría Schvarstein (1988)— a que está sometida la organización y ser capaz de utilizarlos en provecho de sus fines.

Ahora bien, es importante tener presente que si una organización, en tanto que sistema social (Luhmann, 1997), posee la capacidad de elaborar, por sí misma, un auto-diagnóstico de su situación, este último no constituye una intervención en sentido estricto, ya que el actor interno requiere del participante externo —el interventor— y de su conocimiento como suplementos a las deficiencias de efectividad de su acción interna para el cambio así como para los límites del conocimiento que posee al momento sobre sí mismo, sus problemas y soluciones posibles.

De esta manera, la IO es una interrupción planeada de la vida de la organización, de uno o varios procesos o unidades, para producir un cambio favorable en ella. Se realiza por grupos de trabajo bien estructurados en los que las unidades organizacionales seleccionadas emprenden una tarea o sucesión de ellas, con la intención de lograr mejoras (Audirac, 2007: 122).

Pero intervenir una organización para cambiar su estado actual por uno más favorable para su desarrollo futuro requiere que se proyecten las acciones que se consideran necesarias para su logro tratando de dirigirlo y controlarlo con el mayor grado de certidumbre posible. Una de tales acciones es el diagnosticar, es decir, el co-

nocer el estado actual de la organización y su construcción implica recabar, a través de ciertos métodos, la información de diversas áreas de la organización, identificando las causas de los problemas y las pautas para el desarrollo de la misma (Audirac, 2007: 202). Por ello se considera que el diagnóstico es el primer paso de los procesos de consultoría o intervención¹¹ en las organizaciones.

Breves antecedentes de la Academia Estatal de Seguridad Pública

Con el objetivo de crear un espacio donde se impartiera capacitación a los miembros de la policía del estado en cuestión se creó, a partir del Decreto 89 —publicado en el *Periódico Oficial* del Estado, en 1987—, la entidad pública denominada Academia de Seguridad Pública (ASP). Anteriormente, entre 1980 y 1985, la unidad enfocada a esta tarea era una jefatura de capacitación perteneciente a la Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE), en donde sólo se daba una instrucción corta¹² a los elementos que ingresaban a esta área del servicio público. A partir de la creación de la ASP se instituyeron planes y programas de preparación más formales para la formación de los aspirantes a la Policía.¹³ Sin embargo, la ASP se mantuvo dependiente de la DGSPE, igual que la jefatura de capacitación que le precedió.

En 1990 se colocó la primera piedra de las instalaciones de la academia¹⁴. La escuela de formación policial inició sus operaciones con cinco aulas y una oficina administrativa, mismas que aún permanecen en funciones, pues aunque con el tiempo ha ido creciendo la infraestructura de la organización¹⁵, no lo ha hecho al paso que las necesidades¹⁶ lo demandan.

Durante el sexenio del gobernador panista Marcelo de los Santos Fraga (2003-2009), cambia el nombre de Academia Estatal de Policía a Academia de Seguridad Pública del Estado. En 2005 se consolida la autonomía de la organización¹⁷ para que dependa directamente de la

Secretaría General de Seguridad Pública del Gobierno del Estado¹⁸ y no de la DGSPE.

Ese proceso de su autonomía, en vez de beneficiar a la ASP, la afectó negativamente, pues en los hechos los trámites para independizarla no se realizaron y, a la fecha, continúa dependiendo de la DGSPE en lo relativo a recursos humanos y materiales. Sin embargo, como legalmente la ASP ya no es dependiente de la DGSPE, el flujo de apoyo disminuyó en esos seis años.¹⁹

Durante el sexenio anterior (2003-2009) se estancó el principal objetivo de la ASP: la formación de cadetes; y sus esfuerzos se dirigieron, por un lado, hacia la capacitación de policías operativos —siguiendo los lineamientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁰— y, por otro lado, a la impartición de cursos a las corporaciones de policía de los ayuntamientos.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado, en 2009, la ASP pasó a depender directamente de esta nueva instancia y, dentro de los retos de la administración 2009-2015 —encabezada por el Partido Revolucionario Institucional—, se generaron expectativas de que se pudiera concretar la autonomía legal y financiera, a fin de lograr los objetivos de mantener un egreso de entre 200 y 350 cadetes anuales, para satisfacer la demanda que el actual contexto de inseguridad en el estado requiere; a la par se esperaba continuar con los procesos de capacitación del personal operativo.

Diseño de la intervención organizacional en la Academia Estatal de Seguridad Pública

A continuación se detalla el proceso de intervención efectuado dentro de la AESP en cuestión. Primeramente se exponen las generalidades del proyecto de intervención y posteriormente, en el cuadro 1, se presentan sus etapas, según el modelo de intervención de Jacobson, Butterill y Goering (2005)²¹, a manera de ubicar la del diagnóstico. Acto seguido se presentan los aspectos relativos a la metodología y etapas del diagnóstico organizacional llevado a cabo en la AESP.

Cuadro 1
Etapas del proceso de intervención organizacional en la Academia

Etapa	Descripción y Aplicación
Pre-entrada	Inicio de la intervención. El cliente percibe que algo no va bien en su organización y busca ayuda de un profesional para resolver lo que le causa problema(s). Nuestro caso no ocurrió así, el interventor ofreció sus servicios profesionales sobre diagnóstico organizacional a la organización como un medio para lograr la intervención.
Entrada	<p>Fase donde se negocian los aspectos de interés y se establecen las responsabilidades de las partes (Jacobson, Butterill y Goering, 2005: 35). El interventor entra en relación directa con el cliente y sondea sus necesidades y expectativas (Audirac, 2007: 92). Se aclara lo que el cliente espera del trabajo de diagnóstico y lo que el interventor puede ofrecer (Rodríguez, 2005) y se formaliza con un contrato junto con las bases económicas, técnicas, profesionales y personales bajo las cuales se trabajará.</p> <p>En nuestro caso, esta etapa transcurrió lenta debido a que, por un lado, la coyuntura del cambio de gobierno estatal propició un ambiente de incertidumbre en los nuevos funcionarios ante el ingreso de personas ajenas a la organización y, de otro lado, por la lentitud de los canales burocráticos utilizados por los nuevos funcionarios para formalizar el ingreso²⁴.</p> <p>El director de la academia, desde el primer encuentro, mostró interés en la propuesta y se comprometió a brindar todas las facilidades para el desarrollo de la intervención. Desde este primer encuentro también se estableció el acuerdo de enfocar la intervención hacia los asuntos de la estructura orgánica, diseño organizacional y aspectos de infraestructura para el desarrollo de procesos de enseñanza-aprendizaje.</p> <p>En términos generales se establecieron, mediante un plan de trabajo, los límites, objetivos y metodología a seguir. También se dejó en claro que se trataba de un estudio académico en donde la intención era aproximarse a uno de los principales aspectos de la política de seguridad pública, es decir, la formación de los cuerpos de policía; por lo que se acordó entregar un reporte escrito y una presentación ejecutiva de los resultados.</p>
Diagnóstico	<p>El interventor, por lo general con la asistencia de los sujetos de la organización, recopila y analiza datos para explicar la cuestión central que está en juego (Jacobson, Butterill, Goering, 2005). Con la información de diversas áreas de la organización identifica causas de los problemas y pautas para el desarrollo de la organización (Audirac, 2007). Determina la capacidad del contratante para efectuar los cambios necesarios y resolver el problema eficazmente.</p> <p>En nuestro caso, el diagnóstico se desarrolló con una planeación para la recolección de datos y para ello se utilizaron métodos directos y métodos indirectos (Audirac, 2007: 107). En una primera etapa se utilizaron tres técnicas o métodos principales para la recolección de datos; en una segunda etapa se incluyeron el análisis de información, retroalimentación y confección del informe del diagnóstico.</p>
Intervención	<p>La literatura (Audirac, 2007: 122) nos dice que la intervención es la interrupción planeada de un proceso para producir un cambio y que, desde el desarrollo organizacional, las intervenciones son grupos de trabajos estructurados en los que las unidades organizacionales seleccionadas emprenden una tarea o sucesión de ellas, con la intención de lograr mejoras organizacionales.</p> <p>Según los alcances pactados para nuestro diagnóstico, sólo se entregaron a la dirección de la AESP, un reporte del diagnóstico y las respectivas recomendaciones de mejora. La intervención propiamente dicha —en términos de interrupción planeada de un proceso— y de implementación de estrategias para el cambio, no se incluyeron en esta entrega por razones de inseguridad, principalmente.</p>

Salida y Post-salida	Parafraseando a Jacobson, Butterill y Goering (2005), los modelos de intervención suelen pasar por alto las etapas de salida y post-salida cuando, al contrario debiera dárseles mayor importancia por estar ligadas con lo realizado anteriormente. Son cruciales para comprender los resultados de la transferencia de conocimiento implicada en la intervención. Por contraste, cuando en la etapa de pre entrada se establece el contexto para el proyecto de intervención, en la etapa de post-salida los clientes realizan o no las recomendaciones del interventor basándose en factores relacionados con sus propios intereses o los entornos políticos.
----------------------	--

Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez (2005), Audirac (2007) y Jacobson, Buterill y Goering (2005).

Objetivos y delimitación del proyecto de intervención

El diagnóstico construido en la AESP se enfocó a la detección de oportunidades de cambio y mejora²² y se limitó únicamente a sus instalaciones de la ciudad capital del estado en cuestión²³. Por su alcance, se enfocó en una dimensión global de la organización en la cual quedaron incluidos el clima laboral; el conocimiento del diseño institucional, de los objetivos y de la estructura organizacional por parte de los trabajadores; las percepciones sobre el liderazgo de la nueva dirección general así como las referentes a sueldos, estímulos y recompensas; la comunicación organizacional; la actitud para el cambio y finalmente la disponibilidad de recursos materiales para procesos de la organización y capacitación.

Metodología y etapas del diagnóstico

Siguiendo la propuesta metodológica de Jacobson, Butterill y Goering (2005), el interventor —con el apoyo de los miembros de la organización— recopila y analiza datos para explicar las cuestiones centrales que están en juego, es decir, para construir un diagnóstico.

El diagnóstico es una de las etapas más importantes dentro del proceso de intervención pues pretende determinar cuál es el problema que hay que resolver, no es un proceso sencillo y va desde la mera recopilación de datos hasta la creación de posibles alternativas de solución. Respecto de la recolección de datos significativos para el presente diagnóstico, se utilizaron los métodos directos

e indirectos propuestos por Audirac (2007:107). En un primer momento se utilizaron técnicas indirectas como la revisión de documentos y la observación, posteriormente se utilizaron las técnicas directas de entrevista semiestructurada y la aplicación de una encuesta general²⁵.

Revisión de documentos

Entre los métodos indirectos de recolección de datos utilizados para esta intervención está la recopilación de documentos de carácter oficial útiles para el diagnóstico. En el Manual de Organización de la AESP, vigente al momento de la intervención (2009-2010), se encontró la misión general, estructura orgánica general vigente y la específica de cada uno de los seis departamentos que integran la estructura general. En dicho Manual también se encuentra la descripción de los puestos de cada uno de los departamentos y la normatividad o base legal en la que el organismo fundamenta su existencia y su acción.

Se revisaron algunos planteamientos de objetivos de la AESP para la administración estatal de ese entonces (2009-2010) y se revisó el Programa Operativo Anual Integral (POAI) donde se desglosan, principalmente, las necesidades presupuestales de cada uno de los departamentos que integran la AESP.

Entrevistas semiestructuradas

Como método directo de recolección de datos, se realizaron entrevistas semiestructuradas (véase anexo 1) las cuales se enfocaron, en primer lugar, a los encargados de cada uno de los seis

departamentos (véase anexo 2) que integran la instancia. También se realizaron entrevistas informales a un promedio de dos integrantes más por cada departamento, con lo que se logró cubrir testimonios de 12 personas adicionales a las seis entrevistadas en las jefaturas de área, por lo que, en total, 18 personas —de las aproximadamente 59 que integraban la organización por ese entonces (2009-2010)— fueron abordadas de esta manera.

Su promedio de duración fue de entre una y dos horas. En ellas se manejaron, a profundidad, tópicos generales sobre el funcionamiento de la organización (véase anexo 1) que, en ocasiones, llevaron hasta algunas anécdotas personales de los entrevistados relacionadas con su trabajo.

Encuesta general

Se aplicó una encuesta general al personal de la AESP, excepto a los jefes de departamento, quienes previamente habían sido entrevistados a profundidad. En total se aplicaron 44 cuestionarios de un total de 50 que se tenían programados pues, al momento de aplicación, no se encontraban todos los integrantes. La encuesta consistió en 40 afirmaciones con una escala de valoración del 0 al cinco, se incluyeron ocho variables a analizar repartiendo cinco afirmaciones en cada una de ellas (véase anexo 3). En sí, la encuesta sondeó los aspectos de: 1) clima laboral; 2) conocimiento del diseño institucional y objetivos; 3) conocimiento de la estructura organizacional; 4) opinión sobre el liderazgo de la nueva dirección general; 5) sueldos, estímulos y recompensas; 6) comunicación organizacional; 7) actitud para el cambio; y 8) disponibilidad de recursos materiales para procesos de la organización y capacitación. Y la escala de valoración utilizada fue:

0 No sabe	1 Totalmente de acuerdo
2 Parcialmente de acuerdo	3 En acuerdo neutral
4 Parcialmente en desacuerdo	5 Totalmente en desacuerdo ²⁶

Observación de actividades y procesos

Con la observación directa se buscó conocer, de primera mano, los aspectos clave y los procesos en los que participaban cada uno de los seis departamentos, y con esta información complementar, cruzar y verificar los datos recabados en los archivos, las entrevistas y la encuesta.

Reporte del diagnóstico de la Academia

A continuación se presentan por bloques los aspectos más relevantes del trabajo de diagnóstico según las variables analizadas con la aplicación de las diversas técnicas de recolección de datos señaladas en el apartado anterior.

Estructura organizacional

Al momento de la intervención (2009-2010) la estructura de la organización contaba con una Dirección General y seis departamentos²⁷. Los departamentos se ubicaban en el mismo segundo nivel de autoridad pese a estar especializados en diferentes funciones y ejercer distintos grados de poder dentro de la AESP²⁸.

El principal hallazgo en esta área del diagnóstico fue que la estructura formal no reflejaba la composición de la AESP que observamos en el trabajo de campo y, consecuentemente, tampoco las relaciones entre sus componentes. La evidencia de este señalamiento se encontró en la función de “subdirección general” que desempeñaba el *Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Materiales* (DRHFM), pues aunque en el organigrama oficial no se representaba una unidad organizacional con tal nombramiento, en la práctica fungía como tal: en ausencia del director, el poder y la toma de decisiones correspondientes a su nivel jerárquico, se concentraban y ejercían en dicho departamento. Además, cuando era necesario fungía como un canal de comunicación y, en sí, como el que “le da el visto bueno a”, es decir, el mediador de las propuestas de los otros departamentos ante la Dirección General²⁹.

Recursos Humanos

Seguramente, debido al poder que ejercía el DRHFM, no realizaba las tareas propias de su función estatutaria del área de recursos humanos. Durante el trabajo de campo, no se observaron tareas básicas de un departamento de recursos humanos (Werther y Davis, 1991): reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, promoción y desarrollo de personal. Tampoco se observaron acciones para alinear las preferencias e intereses del personal con la estrategia y objetivos de la organización y, en general, de acciones tendentes a fomentar procesos de desarrollo organizacional y humano.

Tal “abandono” funcional fue justificado por integrantes del DRHFM al señalar que la AESP ha tenido una dependencia legal y material respecto de otras instancias gubernamentales como lo han sido la Secretaría General de Gobierno y la Dirección General de Seguridad Pública. Estas agencias se han encargado, históricamente, del movimiento de su personal. Aún con tal dependencia interorganizacional de la AESP y la consecuente sujeción del DRHFM a las políticas de recursos humanos que ejercen sobre él las otras organizaciones del gobierno estatal, las labores propias de su función de recursos humanos sobre integración, cultura corporativa e identidad organizacional no las realizaba.

Duplicidad de funciones

Otro aspecto importante de la incongruencia entre lo representado en la estructura formal y lo observado en las relaciones cotidianas de esta organización, fue el hecho de que la diferenciación y la integración (Lawrence y Lorsch, 1973; Mintzberg, 1999) entre los integrantes de las diferentes áreas de la AESP no estaban bien definidas. Por el contrario, ante la ausencia de suficientes recursos humanos, los existentes se volvieron multifuncionales, de tal manera que no se observó la especialización funcional establecida en la estructura formal con cada uno de los seis

departamentos que la componen en su segundo nivel jerárquico.

Aunque en los tiempos que corren se pueda pensar que la multifuncionalidad, tanto de los integrantes de la organización como de sus unidades, sea una cualidad altamente deseable para responder adecuadamente a necesidades de producción emergentes —por ejemplo—, en el caso de esta AESP, la multifuncionalidad representa un problema porque se observó que derivó en duplicidad de funciones.

La evidencia de esta duplicidad funcional se encontró en el resultado de la relación entre los departamentos de *Investigación y Servicios Escolares* y el de *Servicios Educativos y Educación Continua*.³⁰ Ambos se encontraban altamente vinculados, o mejor dicho, imbricados, porque los dos participaban directamente en el proceso de instrucción, entre otros asuntos relativos a los procesos académicos. En otras palabras, para una misma función, la de instrucción, se mantienen dos unidades organizacionales, cuando una sola de ellas pudiera en ese entonces llevar a cabo las tareas inherentes a tal función. La otra unidad, bien podría haberse desempeñado en otra función o desaparecer y agregarse e integrarse a la primera.

La cuestión evidenciada, desde las entrevistas, muestra que el personal de ambos departamentos desconocía la estructura orgánica vigente, refería a la falta de comunicación de arriba hacia abajo, así como a la falta de interés por integrarse con los otros y una tendencia al aislamiento y cierre de los grupos.

En adición a la función de instrucción en el área académica de la AESP, se añade la función de investigación desempeñada por el *Departamento de Investigación y Servicios Escolares*, donde la existencia de las tareas de servicios escolares ni permite la atención y desarrollo de la investigación como una actividad especializada, ni deja que se le utilice como una herramienta pedagógica y académica que permita incrementar la calidad en los resultados de la función de instrucción.

Diseño institucional y objetivos

Dentro de los aspectos de diseño de la AESP, se detectó una disposición favorable a la renovación de manuales de organización y adecuación de organigramas, a fin de darles vigencia y de que reflejen las prácticas, relaciones y funciones observadas de manera cotidiana. Mediante las entrevistas a profundidad, se detectó un buen nivel de motivación para reorganizarse en torno a las tareas y funciones más significativas con el fin de mejorar sus procesos. Estas observaciones son indicios de que en esta organización campeaba un ambiente positivo y motivador de estrategias de adecuación, institucionalización y mejora en el desempeño.

En contraste, los documentos oficiales proyectaban objetivos institucionales poco claros y una misión no actualizada para ese tiempo (2009-2010) tanto con los retos del ambiente como con la ampliación de las actividades de la AESP.³¹ Tal vez por ello, el personal de vigilancia —encontrado en el *Departamento de Servicios Generales*— fue el que manifestó en los cuestionarios un conocimiento relativamente menor de los objetivos institucionales.³²

Aunque la mayor parte de los encuestados declararon conocer los objetivos institucionales casi en su totalidad, es de llamar la atención que los sondeos de las entrevistas arrojaron, como percepción dominante, que el objetivo de la Academia era “formar cadetes”. Y es que, si bien esta percepción del objetivo institucional era correcta en el sentido fundacional de la organización, también resulta cierto que se trataba de una visión limitada y hasta confusa si se toma en cuenta que el ambiente institucional de 2009 en el estado en cuestión demandaba eficiencia —en sentido empresarial— y ética en el desempeño organizacional gubernamental de los gobiernos nacionales panistas³³.

Clima laboral

En cuanto al clima laboral de la organización, los datos arrojados por la encuesta indican que

si bien el 48% de los entrevistados reconocieron la existencia de problemas interpersonales, el resto afirmaba que ello no era motivo de altura como para perjudicar las actividades cotidianas de la institución. La mayoría también coincidió en que el establecimiento de las interrelaciones para sacar adelante el trabajo se hacía sin mayor problema.

La percepción de inconformidad se encontró en la sensación de una desigualdad en las condiciones de trabajo entre el personal sindicalizado y el personal general. Los primeros laboraban una jornada menor que los otros. Se encontraron algunas otras opiniones en el sentido que el C3 (Centro de Desarrollo Confianza y Desarrollo Humano) es beneficiado por encima de otros departamentos, lo que causa también cierta inconformidad.

Necesidad de recursos y capacitación

De acuerdo a las entrevistas, los miembros de la organización estimaban que se requería, por lo menos, del doble del personal de ese entonces (2009-2010) para que dejaran de realizar varias funciones a la vez y sin un plan preconcebido. Y, por lo que hace a las políticas internas de capacitación continua del factor humano, se encontró que el 52% se quejaba de la ausencia de programas en esta área de la organización. En términos generales se percibieron expectativas positivas respecto a los beneficios de la implementación de programas de capacitación.

Pero lo que más nos llamó la atención fue la carencia de recursos materiales y de infraestructura en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pues aspectos fundamentales para su realización —como el acondicionamiento de las aulas en general, el estado de las armas de práctica, las existencias de cartuchos y las condiciones del *stand* de tiro, por ejemplo— ni se tenían en cantidad suficiente ni con la calidad necesaria. También era de notarse la inexistencia de tecnología de apoyo a la gestión institucional. Por ejemplo, faltaban programas computacionales para sistematizar y digitalizar la información académica

correspondiente a los expedientes de las 32 generaciones de egresados y egresadas de la organización.

Sin embargo, en los cuestionarios se observó que el 61% de los encuestados consideraban suficientes los recursos materiales necesarios para realizar sus tareas. Empero, el hecho de que los miembros de la organización invirtieran, como práctica generalizada, recursos propios para desarrollar satisfactoriamente su trabajo, es un buen indicador del grado de escasez de recursos con el que desempeñaban sus funciones lo que, a su vez, contradice ese 61% que declaró que existían en suficiencia.³⁴ A pesar de estas contradicciones, el equilibrio organizacional (March y Simon, 1969) de la AESP se mantiene relativamente estable.

Liderazgo de la nueva dirección general

Esta fue la única de las variables medidas con resultados notoriamente claros. En promedio, un 80% coincidió en el reconocimiento al liderazgo de la dirección general³⁵ e incluso se registraron manifestaciones de grandes expectativas de desarrollo para la organización con tal liderazgo. Lo positivo de esta apreciación se sustentaba esencialmente en las características de buen trato y apertura que se le atribuían a la persona del titular de la dirección de la AESP. A ellas se les acumula, como consecuencia, la confianza que sentían los colaboradores para acercarse a plantear sus inquietudes al directivo y, sobre todo, que en el corto plazo recibieran respuesta.³⁶

Motivación

Los resultados en este bloque del diagnóstico fueron heterogéneos pues, mientras la mayoría de los encuestados manifestó estar conforme con el trabajo,³⁷ también fue evidente una tendencia a señalar la falta de oportunidades de promoción y ascenso así como la falta de reconocimiento a los esfuerzos individuales, como puntos negativos. En general, en la AESP se veía al cambio de una manera positiva y se mantenía una actitud

del mismo tipo respecto de las capacidades organizacionales para asumir retos.

Comunicación organizacional

Los resultados arrojados en las encuestas indican que la AESP cuenta con mecanismos de comunicación interna y de difusión hacia la sociedad, aunque no son suficientes para mejorar la comunicación interna entre los departamentos ni para difundir una imagen altamente positiva en la sociedad.

En cuestión de imagen institucional, es importante señalar que no se encontraron documentos que respaldaran o dieran a conocer los aspectos positivos del desarrollo de la organización hacia el exterior tales como sus objetivos, planes, historia y logros. La imagen que la organización proyectaba hacia la ciudadanía y la ausencia de documentos que respaldaran o dieran a conocer los planes y acciones estratégicas de desarrollo organizacional, mantuvieron a la AESP en la imagen de ineficacia con la cual se le caracterizaba desde antes de la intervención. Sus objetivos de adecuación estructural y la introducción de la función de capacitación, por ejemplo, no eran difundidos, por lo que la percepción negativa del ciudadano promedio sobre el desempeño de los cuerpos policiacos se trasladaba a la AESP.

Líneas de acción estratégica

Finalmente, como parte del contrato de intervención que se debía cumplir, se presentó a la dirección de la AESP, en un informe ejecutivo, una serie de recomendaciones para trabajar en la mejora y solución de los problemas identificados. A continuación se describen las principales:

- Diseñar, en la estructura formal, una subdirección (véase anexo 4) para el encargado del *Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Materiales* a manera de formalizar sus prácticas emergentes de dirección y de filtro para los otros cinco departamentos. Sobre todo, para normar la delegación

y el ejercicio de la autoridad en ausencia del titular de la AESP.

Considerar, en el mediano plazo, la creación de un *Departamento de Recursos Humanos* y uno de *Recursos Financieros y Materiales* —a partir del *Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Materiales*— a manera de dedicar más recursos al desarrollo del factor humano;³⁸ sobre todo ahora que la AESP ha pasado a depender directamente de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Estatal.

- Independientemente del diseño formal del *Departamento de Recursos Humanos* enunciado arriba, se sugirió contar con personal encargado de fomentar la integración organizacional y hacer fluir la comunicación dentro de la organización con recursos de difusión que van desde un boletín interno y periódico mural, hasta reuniones recurrentes para tomar en cuenta la opinión de los integrantes. Opciones interesantes pueden encontrarse en la creación de mecanismos genuinos de motivación del comportamiento organizacional, como el empleado del mes o los reconocimientos públicos al buen desempeño, a fin de fomentar la participación comprometida y la realización de proyectos de mejora en todas las áreas de trabajo.
- Fomentar la construcción de una identidad propia mediante segmentos —impresos, audiovisuales, radiofónicos, entre otros— que difundan su historia, sus objetivos, sus retos y logros —por señalar algunos—, tanto en el contexto de la AESP como en su interior, ya sea para los empleados que cursan los programas de inducción y desarrollo o para los mismos cadetes.
- Incentivar la labor de investigación sobre la de gestión escolar dentro del *Departamento de Investigación y Servicios Escolares*. Este punto es de importancia para proyectar el crecimiento de la organización en el largo plazo bajo el argumento de la especialización de funciones.

- Diseñar un plan de comunicación organizacional para desarrollar la imagen institucional y su difusión en la sociedad, sobre todo a la luz de la importancia actual del tema de la seguridad pública.
- Buscar alternativas de financiamiento para resarcir las deficiencias de recursos materiales y, sobre todo, de los tecnológicos que la organización requiere para su gestión docente y administrativa.
- Planear programas de capacitación y desarrollo profesional encaminados a la mejora continua del personal.
- Implementar proyectos de vinculación con instituciones académicas, e incluso del sector privado, a fin de impulsar el desarrollo del área de capacitación e incrementar los ingresos recibidos por ese concepto.

Conclusiones

Las evidencias construidas en la intervención y aquí expuestas dejan en claro que el DO como etapa de la IO es una buena herramienta para trabajar en el desarrollo de las organizaciones gubernamentales, sobre todo si se toma en cuenta que este tipo de organizaciones cambian constantemente en contextos políticos de alternancia partidista, cada vez más comunes en el gobierno, como ocurre en los estados de la república mexicana. El cambio de partido en la jefatura de la administración pública del nivel estatal trae consigo ventanas de oportunidad política para el cambio y el desarrollo de las organizaciones gubernamentales que se pueden aprovechar, si se conocen los factores y elementos organizacionales susceptibles de potenciar o inhibir dicho cambio y desarrollo. Tal conocimiento puede ser del más puro sentido común o sustentado en herramientas con metodologías robustas capaces de identificar no sólo los problemas que inhiben el cambio visualizado, sino también sus causas. Para ello, la IO ofrece diversas metodologías.

En este trabajo se adoptó el modelo de Jacobson, Butterill y Goering (2005) porque el objetivo inicial de la intervención fue indagar hasta

qué punto se puede lograr la transferencia de conocimiento entre interventor e intervenido.³⁹ Sin embargo, el problema de la inseguridad en el estado en cuestión fue de tal magnitud que alcanzó a la misma Academia y, por seguridad, la intervención quedó trunca llegando sólo hasta la fase del diagnóstico y la elaboración de algunas sugerencias para trabajar sobre los problemas diagnosticados.

De cualquier manera, y retomando nuestra postura inicial sobre el diagnóstico como intervención en curso junto con el punto de la transferencia de conocimiento entre interventor e intervenido, podemos reafirmar que el conocimiento construido conjuntamente entre ellos constituye de por sí un cambio en la organización, ya que el conocimiento que el intervenido tiene sobre su organización no sólo se manifiesta en el nivel consciente sino que se incrementa con el reporte del diagnóstico de los problemas y con las sugerencias de solución. Para el caso en cuestión, a la dirección de la AESP se le aclaró la visión que tenía, como burocracia política de recién ingreso, sobre la AESP, su problemática y posible desarrollo. Su interés e insistencia porque implementáramos las sugerencias fue un indicador de la apertura que suscitó el resultado del diagnóstico en la dirección de una organización tan cerrada al exterior y reacia a ser estudiada.

Con los resultados del diagnóstico, la dirección de la AESP incrementó su certidumbre sobre las capacidades de su liderazgo para conducir a sus subordinados y sobre su control político hacia ellos. Desafortunadamente no se llegó a la implementación y a las fases restantes de la intervención según el modelo que seguimos, porque ya no logramos observar al intervenido en ellas. Pero si los resultados del diagnóstico nos permiten hablar de su pertinencia para el cambio en las organizaciones en un ámbito cognitivo, lo mismo se puede hacer para la intervención organizacional como contenedora del diagnóstico. De esta manera, se puede señalar que el diagnóstico y la intervención organizacionales son herramientas pertinentes para impulsar el cambio en las organizaciones gubernamentales y que su

potencia se acentúa con el cambio de jefaturas en el gobierno, porque es cuando se abren ventanas de oportunidad para el cambio.⁴⁰

Finalmente, la reciprocidad en la transferencia de conocimiento observada entre las dos partes esenciales de la intervención organizacional nos permite hacer un llamado a académicos, profesionales, políticos y funcionarios de las organizaciones gubernamentales a practicar diagnósticos en sus propias organizaciones a manera de construir y acumular conocimiento básico para el cambio gubernamental.

Notas

¹ Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el X Congreso Internacional de Análisis Organizacional.

² Entre esas medidas se destacaba el aumento de los castigos contra el crimen (96.6%) como principal acción para abatir los índices delincuenciales; en segundo lugar, el establecimiento de retenes para revisión de vehículos (90.4%) como paliativo para frenar las acciones del crimen organizado; un elemento más a considerar por los ciudadanos fue el de incorporar militares a la policía (79.6%) que reflejaba una mayor confianza en los primeros *versus* la sensación de corrupción y bajo desempeño de los segundos.

Otro dato alarmante del estudio es el incremento en la percepción ciudadana de la necesidad, por un lado, de poseer armas para su defensa (situación que varió de un 38.8% en 2007 a un 52.5% en 2009) y por otro, de hacer justicia por propia mano (de 26.3% en 2007 a 45% en 2009). Estas dos condiciones son resultantes tanto de la percepción de altos niveles de inseguridad como de la desconfianza en las instituciones de hacer prevalecer el orden y la paz públicos. Información consultada en "Medidas ante la inseguridad; opiniones ciudadanas 2009", en <http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/20091101_NA_MedidaInseguridad.pdf> (consultada 20/nov/11).

³ Elaborada por el ICESI con la participación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el levantamiento de la información de campo (www.icesi.org.mx).

⁴ El estado de Chihuahua fue considerado durante 2008 como la entidad más peligrosa, seguida de Sinaloa, Baja California, Distrito Federal y Guerrero; en el lado opuesto aparecían Yucatán, Tlaxcala y Zacatecas como los estados más seguros en el territorio nacional.

En dicha encuesta, nuevamente existe una sensación de incremento de los delitos en un 58%, contra un 7.2% que piensa que disminuyeron y un 31.5% que piensa que el nivel delictivo se ha mantenido en cuanto a su incidencia. En lo que respecta a la acciones ciudadanas implementadas para sentirse más seguro, continúan (con un ligero incremento) aquellas reportadas en el año anterior (evitar que los menores salieran —56%—, usar joyas —51%—, salir de noche —49%—, llevar dinero en efectivo —35%—). De igual forma, se mantienen constantes los lugares en los cuales los ciudadanos se sienten menos seguros (el transporte público —64.5%—, seguido de la calle —61.6%—, carreteras —58.1%— y mercado —56.8%—, ocupando el último lugar —el más seguro— la casa con 12.4%).

⁵ En lo relacionado con las causas que originan o propician la delincuencia, la encuesta reveló como condicionantes a la pobreza, las drogas y el desempleo, entre los principales factores.

⁶ ¿Cómo se siente el mexicano? Cambio de año 2009-2010. <http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/20121124_NA_ComoseSienteelMexicano.pdf> (consultada el 15/ene/13).

⁷ Encuesta nacional sobre percepción de seguridad ciudadana en México. <<http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/Décima%20Primer%20Encuesta%20Nacional%20sobre%20Percepcion%20de%20Inseguridad%20Ciudadana.pdf>> (consultada 15/dic/12).

⁸ En cuanto a la sensación de ser víctima de algún delito destaca que el 77.8% consideró al robo a mano armada como su principal preocupación, y seguido de éste, aparece un nuevo factor alarmante de inseguridad: el secuestro, con un 72.3%.

⁹ <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx>>.

¹⁰ En cuanto a las causas que originan la inseguridad y en consonancia con años anteriores, la pobreza, el desempleo y la droga ocupan los primeros lugares como factores detonantes del índice delincencial. En términos de percepción general de inseguridad, la encuesta resaltó que para la mayoría de la población los altos índices de inseguridad se mantendrían en niveles alarmantes para el año 2011, tal y como había ocurrido en los años 2009 y 2010; en otras palabras, la ciudadanía no anticipaba ninguna mejora en las condiciones en las cuales se encontraba.

¹¹ Entendidos como un proceso general de ayuda que incluye varias etapas y que se obtiene de una relación establecida entre una persona o personas que tratan de resolver un problema o desarrollar una idea o plan y otra u otras que intentan ayudar en estos esfuerzos.

¹² De aproximadamente tres meses y para la cual el requisito escolar era la educación secundaria.

¹³ Actualmente la capacitación es de seis meses y la escolaridad mínima requerida es de preparatoria. Durante ese período de instrucción policial, los cadetes reciben una beca de manutención de cuatro mil pesos mensuales y el compromiso gubernamental de registrar su ingreso al servicio público una vez que han egresado de la ASP.

¹⁴ En ese entonces ubicadas dentro del llamado Parque Tangamanga II.

¹⁵ De acuerdo a datos de la actual administración los avances de la ASP son la incorporación a programas como: Plataforma México, la construcción de barracas, así como la ad-

quisición de mobiliario y equipo. En ambas acciones se invirtieron 877 mil pesos.

¹⁶ Aquí adelantamos que durante el proceso de intervención se pudo constatar la carencia de espacios, el deterioro de las aulas, pocas herramientas de tecnologías de información y comunicación, dormitorios poco aptos para un ambiente escolar, biblioteca con un insípido acervo, simuladores de manejo que no funcionaban, cadetes que no contaban con cartuchos suficientes ni armas para sus clases de tiro, entre otras carencias.

¹⁷ Según lo explicaron empleados de la Academia en entrevistas a profundidad, quienes en su mayoría desconocían el documento que dio estas nuevas atribuciones.

¹⁸ Con las reformas federales las instancias de seguridad en los estados comenzaron a transformarse al nivel de secretarías. En el estado en cuestión, tras la creación de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado —por el decreto 718 del 24 de junio del 2009 y la aprobación de la Ley de Seguridad Pública el 22 de diciembre del 2009—, la Academia pasa a ser parte del organigrama de la Secretaría.

¹⁹ Si bien esa era la percepción que nos transmitieron algunos informantes clave cuando los entrevistamos a profundidad durante la intervención, también observamos durante la misma que no se había logrado la coordinación entre las nuevas instancias: la DCSPE comenzó a deslindarse porque ya no eran sus atribuciones y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado apenas comenzaba su conformación.

²⁰ De acuerdo a dichos lineamientos, los propósitos fundamentales de este organismo fueron: establecer una política de seguridad pública; fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública; coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia; suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad públi-

ca y sus tecnologías asociadas; establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social; valorizar y dignificar a las corporaciones de seguridad pública para que éstas formen a su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; establecer los elementos para propiciar la participación de la comunidad en la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública (ssp, 2005:51).

²¹ Este modelo considera a la consultoría como un proceso de transferencia de experiencias, conocimientos y/o habilidades del consultor al cliente, con el objetivo de proporcionar ayuda en la solución de problemas que se presentan en la organización. Por ello, el proceso de consultoría también es una herramienta mediante la cual es posible que los académicos entren a la dinámica de transferencia de conocimientos con organizaciones que pueden ser o no de carácter gubernamental; así como un proceso recíproco, en donde, para el académico, el análisis en contextos ajenos al propio favorece el enriquecimiento de sus futuras investigaciones.

²² Este enfoque fue determinado en gran parte por el condicionamiento del contratante quien, desde el primer contacto, hizo énfasis en la utilidad que le traería la intervención y en su interés por el cambio en la organización. Por ello, en el contrato —sólo verbal—, concedimos la construcción del diagnóstico organizacional a cambio de la permanencia en la organización hasta el término de la intervención organizacional y las facilidades para ello.

²³ No se consideró la segunda sede de la AESP en el mismo estado.

²⁴ Para acceder a la AESP, se presentó una carta de adscripción institucional y se solicitó una entrevista con el secretario de Seguridad Pú-

blica del Gobierno del Estado en turno. Por los usos y costumbres de la política local, uno debía presentarse ante él —por representar a la institución que encabeza el sector— para plantearle la propuesta de intervención en la Academia. Se le planteó que, en la coyuntura del cambio de gobierno, un diagnóstico siempre es favorable para comenzar nuevos proyectos. Ante su respuesta favorable se le presentó una carta para su firma, la cual se entregó al director de la Academia —el Comisario V. M. C. O.— a fin de presentarnos formalmente y solicitar el acceso. La firma de tal carta también siguió un proceso burocrático que nos tardó una semana más.

²⁵ Es importante hacer énfasis en que el sustento metodológico del diagnóstico aquí reportado permitió reducir, al mínimo, el sesgo de una errónea interpretación por parte de los interventores por lo que, visto así, se torna en una buena herramienta para permitir que los testimonios de los miembros de la organización sean los que conformen este documento.

²⁶ Para hacer más fácil la sistematización de la información y debido a que la esencia de la opinión se mantuviera, las opciones de valoración *Totalmente de acuerdo* y *Parcialmente de acuerdo* se contabilizaron ambas como *De acuerdo*; sucedió lo mismo con las opciones *Parcialmente en desacuerdo* y *Totalmente en desacuerdo* las cuales se unieron en la opción *En Desacuerdo*.

²⁷ Los departamentos eran: 1. *Investigación y Servicios Escolares*; 2. *Planes y Programas de Estudios*; 3. *Servicios Educativos y Educación Continua*; 4. *Centro de Control Confianza y Desarrollo Humano*; 5. *Recursos Humanos, Financieros y Materiales*; 6. *Servicios Generales* (véase anexo 2). La Dirección General los mantenía bajo su autoridad junto con una secretaria que le asistía en exclusiva.

²⁸ En general, el *Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Materiales* es el

único que, durante la intervención, se corroboró que mantenía una relación directa con la Dirección General y ejercía un poder especial sobre el resto de los departamentos que, de acuerdo al organigrama, se situaban en el mismo nivel de autoridad. El resto de los nombramientos no contaban con poder en la toma de decisiones. Es importante mencionar el caso del *Departamento de Planes y Programas de Estudios*, sólo integrado por una persona —quien fue ex director de la academia en años anteriores— pero con una fuerte capacidad de influencia sobre el nuevo director general. Los responsables de ambos departamentos conocían bastante bien el funcionamiento de la organización.

²⁹ Así, el DRHEM jugaba un rol estratégico en la organización al quedar como filtro de las propuestas de los otros departamentos pero, sobre todo, al ejercer las funciones de la dirección general cuando el titular de ésta se ausentaba de la organización. Los recursos que acumulaba y el poder que ejercía cuando asumía esas funciones, más las propias de su rol, lo hacían ver ante los otros departamentos como una entidad sumamente poderosa y, por lo tanto, con capacidad para decidir en última instancia o, cuando menos, para influir en la decisión última sobre la promoción o rechazo de sus propuestas. Su zona de incertidumbre (Crozier y Friedberg, 1990) radicaba en el control de relación entre los departamentos y la dirección general, en tanto que ese control le permitía jugar con la incertidumbre de los demás departamentos respecto de la decisión que pudiera tomar la dirección general respecto de sus propuestas cuando opinara a su favor o en su contra.

³⁰ Estos dos departamentos estaban integrados por policías de carrera que se fueron especializando en cuestiones pedagógicas estudiando carreras universitarias por iniciativa y recursos propios.

³¹ Tal es el caso de la capacitación a cuerpos de seguridad privada y al personal operativo

de los cuerpos de seguridad pública de los municipios del estado.

³² El 77% dijo desconocer el organigrama y aspectos tan básicos de una organización con alto espíritu de cuerpo como la misión, visión, entre otros.

³³ La falta de correspondencia entre las demandas del ambiente institucional y el funcionamiento y organización de la producción del servicio prestado, evidenciaron una desconsideración del ambiente no sólo de su componente valorativo, sino también de las demandas del mercado laboral y de los cambios en cuanto a los problemas públicos del sector de la política de seguridad pública que en ese entonces ya se manifestaban.

³⁴ Desafortunadamente este punto ya no fue profundizado por cuestiones de tiempo, pero nos resultó interesante porque intuíamos que estas percepciones contradictorias en torno a los recursos eran motivadas por factores políticos.

³⁵ La tendencia en esta apreciación sobre el liderazgo se mantuvo tanto en las entrevistas a profundidad como en la encuesta.

³⁶ Es importante señalar que aún y cuando la mayoría del área de vigilancia, en el *Departamento de Servicios Generales*, también coincidió en las bondades de tal liderazgo, presentó una ligera variación que no coincidía. Esta variación puede responder a que el tipo de actividad limitaba el acercamiento entre ambas partes. Sobre todo, por la no coincidencia de espacios y tiempos.

³⁷ Conformidad derivada del gusto por la actividad desempeñada, la estabilidad del empleo e incluso el agrado por el sueldo.

³⁸ El *Departamento de Recursos Humanos* propuesto deberá encargarse, además, de aspectos relacionados con el perfil del puesto, reclutamiento, capacitación y desarrollo del personal, motivación para el trabajo, enfrentamiento de clima organizacional, programación de carrera de vida y relación con el sindicato, entre otras tareas.

³⁹ La transferencia de conocimiento se registra desde el momento en que el intervenido no sólo adquiere el conocimiento de sus problemas y visualiza las posibles soluciones, sino el conocimiento primario y reflexivo sobre su organización. Pero sobre todo, durante su participación activa en el proceso de construcción del diagnóstico, el intervenido aprehende a definir problemas, a participar en la construcción de opciones de solución y a cooperar en el desarrollo de la organización. En sí, esta participación genera nuevos conocimientos colectivos e individuales que de otra manera no se construirían.

No menos importante resulta el hecho de que el interventor, en el desempeño de su rol, se enfrenta a problemas de diversos tipos para construir el diagnóstico, los cuales realimentan su nivel de conocimiento, afirmando el anterior al caso o transformándolo. Es importante señalar que este tipo de conocimiento, por su empirismo, es de vital importancia para la construcción y sustentación teórica o, al menos, para el planteamiento de nuevos problemas de investigación.

⁴⁰ En el caso que nos ocupa, el contexto de la política de seguridad centrada en la llamada guerra contra el narcotráfico, la presión de algunos sectores de la sociedad porque el gobierno estatal actuara de manera determinante para regresar al estado a su quinto lugar nacional entre las ciudades más seguras del país, y el interés de los directivos de la academia por hacerse de elementos que justificaran el discurso del partido ganador en las elecciones respecto de la seguridad pública, fueron factores determinantes para abrir una ventana de oportunidad para el cambio en la AESP en cuestión. Sobre todo que el cambio de un gobierno panista a uno priísta —en medio del segundo sexenio presidencial panista— no sólo trae consigo un cambio en las formas y principios de gobernar, sino intentos inmediatos por diferenciarse de su predecesor y de mostrarse lo más

activo posible en los asuntos públicos de mayor demanda ciudadana. Ese interés de la burocracia política por mostrarse activa en los sectores de mayor impacto ciudadano la hace más receptiva a algunos proyectos a los que, en otros tiempos, ni siquiera les hubiera dado atención. Esa receptividad abre una ventana para la realización de proyectos como el nuestro relacionados con la intervención de organizaciones tradicionalmente renuentes a abrir sus puertas a extraños.

Fuentes bibliográficas

- Audirac, C. (2007). *Desarrollo organizacional y consultoría*, México, Trillas.
- Crozier, Michel y ErhardFriedberg (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza.
- Etzioni, Amitai (1979). *Organizaciones modernas*, México, UTEHA.
- Guízar, R. (1998). *Desarrollo organizacional. Principios y aplicaciones*, México, McGraw-Hill.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, México, Universidad Iberoamericana.
- Lawrence, Paul R. y Lorsch (1973). *Organización y ambiente*, Barcelona, Editorial Labor.
- March, J. G. y H. A. Simon (1969). *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ariel.
- Mintzberg, Henry (1999). *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Rodríguez, D. (1996). *Gestión organizacional. Elementos para su estudio*, México, Universidad Iberoamericana.
- Rodríguez, M. (2005). *Diagnóstico Organizacional*, México, Alfaomega.
- Schvarstein, Leonardo (1998). *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*, Argentina, Paidós.
- Werther, William B. y Keith Davis (1991). *Administración de personal y recursos humanos*, México, McGraw-Hill.

Publicaciones periódicas

- Jacobson, N., D. Butterill y P. Goering (2005). "Consulting as a Strategy for Knowledge Transfer", *The Milbank Quarterly*, vol. 83, núm. 2, pp. 299-321.
- INEGI (2011). *Estadísticas sobre seguridad pública y justicia 2010: estadísticas comparativas*, México, INEGI.

Otras fuentes

- <www.latinobarometro.org>.
- <www.consulta.mx>.
- <www.presidencia.gob.mx>.
- <www.mucd.org.mx>.
- <www.diputados.gob.mx>.
- <www.icesi.org.mx>.

Anexos

Anexo 1. Formato de entrevistas semiestructuradas

- ¿Qué función realiza este departamento?
- ¿Qué función realiza en este departamento?
- ¿Cómo se coordina su departamento con el resto de los departamentos?
- ¿Cuáles son los objetivos de la institución?
- ¿Conoce documentos que expongan el diseño institucional de la Academia?
- ¿Cuál es la misión de la Academia?
- ¿Cuál es la visión de la Academia?
- ¿Conoce la estructura orgánica de la Academia?
- ¿El organigrama formal concuerda con la manera en que en la práctica se desarrollan las actividades?
- ¿Cómo se presenta la integración de los departamentos?
- ¿Cuál es y/o debería ser el verdadero peso de los departamentos dentro de la Academia?
- ¿Cuáles son las fortalezas que observa en la Academia en general y en particular en su departamento?
- ¿Cuáles son las debilidades que observa en la Academia en general y en particular en su departamento?

¿Cómo es la relación entre su departamento y el resto de los departamentos?
 ¿Existen conflictos de clima laboral dentro de la Academia?

¿Se le toma en cuenta a su departamento para la toma de decisiones?
 ¿Existen programas de capacitación continua?

Anexo 2. Organigrama de la Academia Estatal de Seguridad Pública (2009)



Fuente: Dirección General de la Academia de Seguridad Pública del Estado.

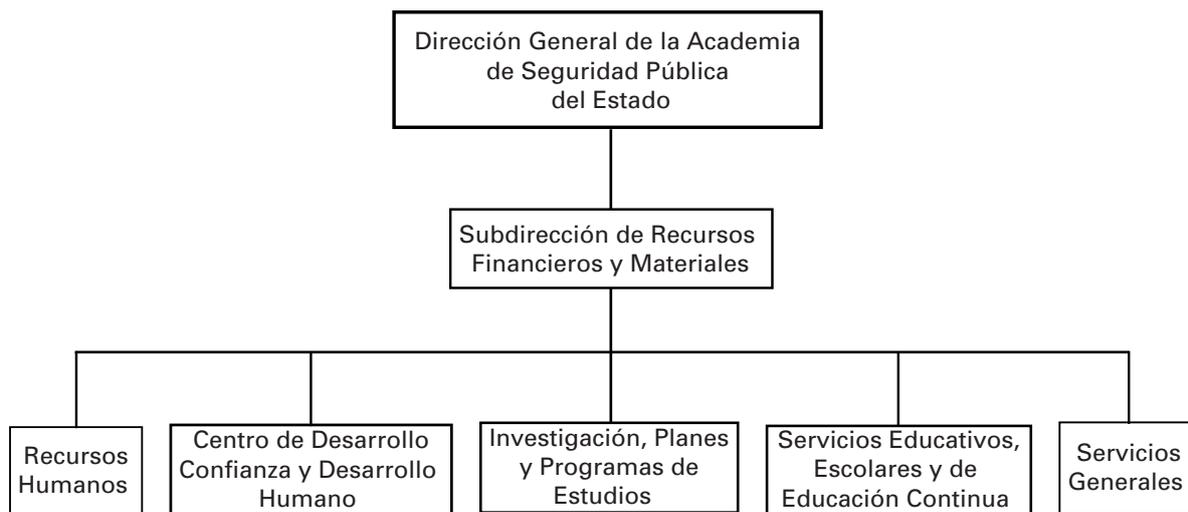
Anexo 3. Cuestionario aplicado en la Academia Estatal de Seguridad Pública

Academia de Seguridad Pública del Estado	
Departamento al que pertenece: _____	
Puesto desempeñado: _____	
Edad: _____	
Sexo: H M	
Tiempo de laborar dentro de la organización _____	
<p>El objetivo del presente cuestionario es conocer qué piensan los miembros de la organización en sus diferentes niveles y responsabilidades, sobre diferentes aspectos de la organización a fin de apoyar en la mejora general de la misma. La información vertida aquí es estrictamente confidencial y no tiene otro fin más que arrojar tendencias generales, siéntase en confianza de contestar la valoración que más se apegue a la realidad.</p> <p>Instrucciones: Califique con una X cada afirmación del cuestionario, de acuerdo a la escala de valoración que a continuación se presenta:</p>	
0 No sabe * 1 Totalmente de acuerdo 2 Parcialmente de acuerdo	3 En acuerdo neutral 4 Parcialmente en desacuerdo 5 Totalmente en desacuerdo

No.	Afirmación	Valoración
1	Existen conflictos laborales dentro de la organización	0 1 2 3 4 5
2	Conozco los objetivos de la institución	0 1 2 3 4 5
3	Conozco el organigrama de la organización	0 1 2 3 4 5
4	La comunicación con la actual dirección general es abierta y respetuosa	0 1 2 3 4 5
5	El sueldo en esta institución es bueno	0 1 2 3 4 5
6	La organización cuenta con mecanismos de comunicación interna para difundir información administrativa, convocatorias y reconocer el buen desempeño de los trabajadores (ejemplo: boletines, revistas, periódico mural)	0 1 2 3 4 5
7	Los miembros de esta organización se resisten a los cambios	0 1 2 3 4 5
8	El equipamiento (mobiliario y vehículos, etcétera) de mi área de trabajo es adecuado para las necesidades que las actividades realizadas requieren	0 1 2 3 4 5
9	Mi relación con mi superior inmediato es buena	0 1 2 3 4 5
10	Conozco la misión o propósito de la institución	0 1 2 3 4 5
11	Existe una integración y coordinación plena entre las funciones de los diferentes departamentos de la organización	0 1 2 3 4 5
12	La actual dirección general se preocupa por estimular la cooperación entre los miembros de la organización	0 1 2 3 4 5
13	Hay oportunidad de promoción y ascenso en la organización	0 1 2 3 4 5
14	La organización se apoya de medios de comunicación para permitir que la sociedad tenga conocimiento de sus actividades	0 1 2 3 4 5
15	Los niveles superiores favorecen los cambios positivos en la organización	0 1 2 3 4 5
16	Cuento con los instrumentos materiales necesarios para realizar mi trabajo individual satisfactoriamente	0 1 2 3 4 5
17	Si tengo un problema en mi puesto de trabajo puedo recurrir siempre con alguien del mismo departamento en busca de apoyo	0 1 2 3 4 5
18	En esta organización todos estamos informados de los prioridades que se persiguen desde los mandos altos	0 1 2 3 4 5
19	La distribución del trabajo en la organización corresponde a lo planteado en el organigrama	0 1 2 3 4 5
20	La dirección general guía y orienta las acciones de la organización al cumplimiento de su objeto	0 1 2 3 4 5
21	Normalmente se da un reconocimiento especial a aquellos que tienen un buen rendimiento en el trabajo	0 1 2 3 4 5
22	Considero que la organización tiene una imagen favorable entre la ciudadanía	0 1 2 3 4 5
23	En general en esta organización el cambio se ve como algo positivo	0 1 2 3 4 5
24	La organización está siempre a la vanguardia en aspectos tecnológicos	0 1 2 3 4 5
25	Mis relaciones con los miembros de mi departamento de trabajo son amistosas y profesionales	0 1 2 3 4 5
26	Conozco las estrategias planteadas por la organización para cumplir los objetivos generales	0 1 2 3 4 5
27	En la división del trabajo plasmada en los manuales de la organización están claramente definidas las funciones de cada departamento	0 1 2 3 4 5

28	La actuación de la dirección general genera confianza entre los trabajadores	0 1 2 3 4 5
29	Me gusta el trabajo que desempeño dentro de la organización	0 1 2 3 4 5
30	Se toma en cuenta mi opinión en esta organización	0 1 2 3 4 5
31	En esta organización existen algunos niveles de dirección que se oponen al cambio	0 1 2 3 4 5
32	En esta organización existen programas de capacitación continua en mi área de trabajo	0 1 2 3 4 5
33	Puedo establecer con confianza las relaciones que necesito con personas de otros departamentos para realizar adecuadamente mi trabajo	0 1 2 3 4 5
34	Participo en la elaboración de metas de la organización	0 1 2 3 4 5
35	En esta organización está definido el directivo responsable de cada departamento	0 1 2 3 4 5
36	El estilo de la nueva dirección general ha facilitado la resolución de conflictos internos y externos	0 1 2 3 4 5
37	Me siento estable y seguro en mi trabajo	0 1 2 3 4 5
38	Generalmente son consultados los trabajadores sobre sus necesidades diversas, a través de encuestas o reuniones de trabajo	0 1 2 3 4 5
39	Esta organización tiene la capacidad para cambiar de acuerdo a las necesidades del entorno político, económico y social	0 1 2 3 4 5
40	La capacitación recibida contribuye al desarrollo de capacidades para un mejor desempeño en mi trabajo	0 1 2 3 4 5

Anexo 4. Propuesta de organigrama de la Academia Estatal de Seguridad Pública



Fuente: elaboración propia.