

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/353670646>

# Problemas y agenda de investigación organizacionales de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Chapter · January 2021

DOI: 10.24275/uama.8714.8757

CITATIONS

0

READS

49

4 authors:



**Ayuzabet De la Rosa Alburquerque**  
Metropolitan Autonomous University

16 PUBLICATIONS 60 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Magali Pérez Camacho**  
Metropolitan Autonomous University

17 PUBLICATIONS 12 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Julio César Contreras Manrique**  
El Colegio de San Luis

5 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Arturo Hernández Magallón**  
Universidad Nacional Autónoma de México

8 PUBLICATIONS 6 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Perspectiva organizacional de las prácticas administrativas [View project](#)



Asociaciones público privadas [View project](#)

# **Gestión y análisis de los fenómenos en las organizaciones**

Elvia Espinosa Infante  
(Coordinadora)

Universidad  
Autónoma  
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Rector General*

Dr. Eduardo Abel Peñalosa Castro

*Secretario General*

Dr. José Antonio De Los Reyes Heredia

**Unidad Azcapotzalco**

*Rector*

Dr. Oscar Lozano Carrillo

*Secretaría*

Dra. María de Lourdes Delgado Núñez

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

*Director*

Mtro. Miguel Pérez López

*Secretario Académico*

Lic. Gilberto Mendoza Martínez

*Jefe del Departamento de Administración*

Dr. Jesús Manuel Ramos García

*Coordinador de Difusión y Publicaciones*

Dr. Alfredo Garibay Suárez

Primera edición, 2021

© Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Coordinación de Difusión y Publicaciones

Av. San Pablo 180, Edif. E, Salón 004,

Col. Reynosa Tamaulipas,

Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200,

Ciudad de México, Tel. 53189109

[www.publicacionesdcsh.azc.uam.mx](http://www.publicacionesdcsh.azc.uam.mx)

ISBN de la colección Administración: 978-607-477-115-2

ISBN de la obra: 978-607-28-2154-5

Imagen de portada: “Alegoría para una ciudad” de Walter Cruz

Formación y diseño: Liliana Aguilar Sánchez

Corrección: Gloria Fuentes Sáenz

Se prohíbe la reproducción por cualquier medio sin el consentimiento del titular de los derechos patrimoniales de la obra.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

<b>PRESENTACIÓN</b>	11
<i>Elvia Espinosa Infante</i>	
<b>CAPÍTULO 1</b>	21
<b>La función directiva y la gestión de la innovación basada en la recreación del ser social</b>	
<i>Jaime Ramírez Faúndez</i>	
<i>Sandra Alejandra Carrillo Andrés</i>	
<i>Esther Morales Franco</i>	
<b>CAPÍTULO 2</b>	47
<b>Administración y gestión, fenómenos organizacionales en el eje del discurso social</b>	
<i>Antonio Elías Zarur Osorio</i>	
<i>Rafael Martínez Arenas</i>	
<b>CAPÍTULO 3</b>	107
<b>Reflexión del aspecto social en la formación de los estudiantes de administración a través de la revisión de los Planes y Programas impartidos en la UAM, UNAM, IPN y La Salle</b>	
<i>Oscar Lozano Carrillo</i>	
<i>María Teresa Godínez Rivera</i>	
<b>CAPÍTULO 4</b>	147
<b>Problemas y agenda de investigación organizacionales de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo</b>	
<i>Ayuzabet de la Rosa Alburquerque</i>	
<i>Magali Pérez Camacho</i>	
<i>Julio César Contreras Manrique</i>	
<i>Arturo Hernández Magallón</i>	

**CAPÍTULO 5**

205

**Vicisitudes de la incorporación tecnológica en la organización a propósito de los sistemas de información**

*Alfredo Garibay Suárez*

*Jair de Jesús Castillejos Hinojosa*

**CAPÍTULO 6**

223

**LIA: emprendimiento de mujeres en una startup**

*Viridiana Giselle López Sánchez*

*Elvia Espinosa Infante*

*Nancy Fabiola Martínez Cervantes*

## CAPÍTULO 4

# Problemas y agenda de investigación organizacionales de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ayuzabet de la Rosa Alburquerque<sup>1</sup>

Magali Pérez Camacho<sup>2</sup>

Julio César Contreras Manrique<sup>3</sup>

Arturo Hernández Magallón<sup>4</sup>

## INTRODUCCIÓN

A partir del año 2000, ante el fenómeno de la fatiga del donante y la adopción de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), se reformularon las prácticas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID).<sup>5</sup> Por ello, los países oferentes y recep-

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

<sup>2</sup> Profesora Visitante del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

<sup>3</sup> Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis A. C.

<sup>4</sup> Profesor de Tiempo Completo del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>5</sup> Por un lado, el fenómeno de la fatiga del donante se manifestó, principalmente, en la década de los años noventa cuando los países desarrollados –que donaban fondos para el desarrollo–, al no observar resultados tangibles e inmediatos con los diferentes proyectos de la CID, disminuyeron sus apoyos

tores de cooperación adoptaron compromisos institucionales, fortalecieron sus organizaciones funcionalmente enfocadas en la cooperación internacional, y replantearon sus estrategias e instrumentos con el fin de adecuar sus prácticas de dirección y gestión al nuevo paradigma de la CID (Soria, 2008).<sup>6</sup>

En 2015, después de evaluar los resultados positivos y obstáculos enfrentados, los países miembros de las Naciones Unidas asumieron la agenda 2030. En ella se definieron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),<sup>7</sup> los cuales alteraron de igual mane-

---

y ayudas (Romero, 1999). Por otro lado, después de reflexionar sobre esos resultados y sus fallas, la CID se transformó y se enfocó, progresivamente, en el logro de resultados y objetivos tangibles, aspecto que se caracteriza en los ocho ODM: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) Fomentar una alianza global para el desarrollo (ONU, 2013).

<sup>6</sup> Por ejemplo, la Unión Europea (UE) –como oferente– instrumentó auditorías externas y periódicas a cada proyecto y programa de cooperación. En los países receptores, las delegaciones de la UE supervisan y controlan los proyectos a través de visitas previamente programadas. Al mismo tiempo, la UE impulsó la “programación conjunta” para coordinar la cooperación y evitar duplicidad de esfuerzos. En el caso de México –como país receptor y oferente–, en el año 2011 se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, previa promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Esta agencia le ayudó al país a consolidar tanto su figura de buen receptor como su rol de oferente, ya que, entre sus funciones, destacan las de coordinar, programar, promover y ejecutar los programas de la CID de México en ambos roles.

<sup>7</sup> Esos objetivos, aprobados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (septiembre, 2015), fueron: 1) Poner fin a la pobreza; 2) Hambre Cero; 3) Buena salud; 4) Educación de calidad; 5) Igualdad de género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y sostenible; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, innovación, infraestructura; 10) Reducir inequidades; 11) Ciudades y comunidades sostenibles; 12) Consumo responsable y producción; 13) Acción climática; 14) Vida marina; 15) Vida en la tierra; 16) Paz, justicia e instituciones fuertes; 17) Alianzas para lograr los objetivos (ONU, 2015).

ra el desenvolvimiento de la CID, pues abrieron nuevos espacios de participación a la sociedad civil y a actores privados. Ello ha dado cuenta, tanto de un fenómeno de gobernanza en la CID, como del reconocimiento del liderazgo de nuevos gobiernos en tanto actores promotores del desarrollo. Un ejemplo se puede apreciar en el objetivo 17, *Alianzas para lograr los objetivos*, el cual plantea que cualquier programa de desarrollo o asistencia requiere de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil; asimismo, expone la importancia de la cooperación Sur-Sur en la promoción del desarrollo.

Los cambios en la CID han fomentado que en los países oferentes y receptores cobre relevancia la relación bidireccional *políticas públicas-organizaciones*; en dicha relación se reconoce que las políticas públicas pueden ser originadas, diseñadas, implementadas y evaluadas *en y por* organizaciones, y que las organizaciones pueden crearse, transformarse y extinguirse por causa de las políticas públicas (Velásquez, 2018).

Por ejemplo, los países donantes u oferentes de la CID practican una política exterior que, como toda política pública, promueve intereses nacionales, pero que de manera particular fomenta el desarrollo de los países que reciben esa cooperación. Dicha política pública se concreta mediante la acción cotidiana de organizaciones<sup>8</sup> –designadas o diseñadas *ex profeso*– que tienen como objetivo general diseñar y efectuar procesos esenciales a la práctica de la CID. Así, los países receptores que buscan beneficiarse de la oferta de recursos de cooperación adecúan sus programas o políticas públicas a los acuerdos de cooperación establecidos con los gobiernos u organizaciones de los países

---

<sup>8</sup> Tales organizaciones son llamadas, de manera regular, organizaciones implementadoras de políticas públicas, y pueden ser abordadas desde diversas perspectivas, por ejemplo, desde las relaciones interorganizacionales (Lauman, Galaskiewicz, y Marsden, 1978) o desde las redes de organizaciones implementadoras de políticas públicas (Arellano y Cabrero, 2000).



ofertantes, e instituyen organizaciones que se enfocan en gestionar los apoyos o en coordinar su asignación hacia las agencias involucradas en los programas de desarrollo.

En el caso del gobierno mexicano, el doble papel que tiene en el campo de la CID, como receptor y oferente, lo llevó a establecer una agencia de cooperación internacional llamada Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Esta agencia, además de incluir la CID en la agenda pública del gobierno, se asumió como facilitadora y puente entre los países con liderazgo –tradicional o emergente– y los países de menor desarrollo.

En materia de CID, las relaciones entre política pública y organizaciones van más allá de las perspectivas tradicionales con las que generalmente se analiza este fenómeno, como en el caso de las relaciones internacionales, donde los actores –organizaciones vinculadas a la cooperación– generalmente son analizados en su relación con otros actores a partir de acuerdos o convenios. La política pública, las organizaciones, y las relaciones entre política pública y organizaciones que se desarrollan en el marco de la CID, pueden ser concebidas como fenómenos organizacionales, y por ello mismo, ser abordadas desde una perspectiva organizacional, cuyo potencial no sólo permite dar cuenta de los problemas identificados en la práctica, sino también incrementar el conocimiento en términos comprensivos. La perspectiva organizacional cuenta con diversos enfoques teóricos y múltiples propuestas metodológicas<sup>9</sup> que la habilitan para incursionar en todos aquellos ámbitos en los que se vislumbren fenómenos organizados, como son los casos de la CID y la AMEXCID.

Lo presentado en este capítulo se circunscribe, en primera instancia, en argumentar que la CID es un objeto de estudio de

---

<sup>9</sup> Como ilustración sobre dichos enfoques teóricos y propuestas metodológicas, véanse Clegg (2010), y Buchanan y Bryman (2009), respectivamente.

carácter organizacional y, por lo tanto, susceptible de ser estudiada desde alguno de los varios enfoques que constituyen el campo de conocimiento de lo organizacional.<sup>10</sup> En específico, el trabajo se centra en la emergencia de un actor organizacional, la AMEXCID, y en la importancia estratégica que ha tenido dicha agencia en los últimos dos periodos del gobierno federal en México (específicamente de F. Calderón y de E. Peña).<sup>11</sup> Al respecto, se propone una agenda de investigación a mediano plazo que permita desarrollar una perspectiva organizacional del acontecer de la CID en el país a partir del estudio de la AMEXCID en tanto fenómeno eminentemente organizacional.

En ese afán, el texto se constituye de cuatro apartados. El primero aborda, de manera general, cuestiones esenciales para la comprensión de la CID –significado, actores, gestión y carácter organizacional–. La intención de este primer apartado es que aquellos que no se encuentran familiarizados con la temática de la CID, cuenten con un panorama general de la misma. De tal manera, en este apartado subyace el planteamiento desde un punto de vista teórico de que los actores que participan en la CID son organizaciones y/o individuos que actúan a nombre de aquéllas

---

<sup>10</sup> El campo de estudio de las organizaciones –o de lo organizacional– comprende enfoques teóricos tanto de la Teoría de la Organización –Relaciones Humanas, Burocracia, Comportamiento, Contingencia y Nuevas Relaciones Humanas– como de los Estudios Organizacionales –Cultura en las organizaciones, Nuevo institucionalismo, Teorías de la Ambigüedad Organizativas, Análisis estratégico, Poder en las organizaciones, Ecología de las organizaciones, Organizaciones posmodernas, Aprendizaje y conocimiento organizacional, Antropología de las organizaciones, Psicoanálisis en las organizaciones, Cambio organizacional, entre otros más–.

<sup>11</sup> Brevemente se abordarán algunos cambios que hasta el momento se han realizado en la AMEXCID en lo que va del sexenio de A. M. López. Sin embargo, dado que desde la fecha en la que se elaboró este trabajo no ha pasado un año de su mandato, consideramos que no se pueden abordar de manera detallada dichos cambios, ya que aún no se pueden reflejar las consecuencias de éstos.

y, en consecuencia, se asume que la CID *es el resultado de actos de organizaciones y/o individuos que actúan en beneficio de aquéllas* (Crozier y Friedberg, 1990: 135-143; Contreras, 2012: 196-203); por tanto, de manera válida, se puede considerar a la CID como un objeto de estudio susceptible de ser abordado desde una perspectiva organizacional. El segundo, partiendo de la propuesta teórica de que la CID es un objeto de estudio de carácter organizacional, expone el desarrollo reciente de la CID en México<sup>12</sup> y la constitución de la AMEXCID, concebida como organización y, por lo tanto, como objeto de estudio propiamente organizacional. El tercero plantea algunas situaciones empíricas organizacionales<sup>13</sup> de la AMEXCID que, ya concebida como una entidad organizacional, son abordadas como problemáticas organizacionales<sup>14</sup> en el cuarto apartado, lo cual se hace evidente al asociar ciertos enfoques teóricos organizacionales a esas situaciones empíricas organizacionales o, en otras palabras, al proponer ciertos enfoques teóricos organizacionales para estudiar y analizar esas situaciones empíricas organizacionales.<sup>15</sup> Al final, se concluye

<sup>12</sup> Específicamente, aquella CID gestionada a través del gobierno federal.

<sup>13</sup> Por situaciones empíricas organizacionales se entienden los elementos, circunstancias y/o procesos que son parte *de* y se desarrollan *en* las organizaciones –o fenómenos organizados–, y que por ende, constituyen la realidad propia de las organizaciones.

<sup>14</sup> En este trabajo, por problemática organizacional se entienden, acorde con Ramírez, Vargas y De la Rosa (2011: 15), aquellos elementos, circunstancias y/o procesos organizacionales que, analizados o interpretados teóricamente permiten, a su vez, empezar a comprender, también teóricamente, la realidad particular de los diversos tipos de organizaciones –o de los fenómenos organizados–. Dado que la noción de problemática organizacional hace referencia a *problemas de investigación* y no a la detección o resolución de *problemas prácticos o administrativos*, implica pues, la comprensión teórica de la naturaleza compleja de las organizaciones. Cabe señalar que cuando las problemáticas organizacionales derivan en *preguntas de investigación* concretas, y éstas son respondidas a través de proyectos de investigación específicos, ello conduce a la generación de conocimiento de la realidad organizacional.

<sup>15</sup> Cabe señalar que la información utilizada en el segundo y tercer apartados se generó con base en cierta recopilación documental y a partir de cinco entre-

con algunas reflexiones y la propuesta de una agenda de investigación organizacional de la AMEXCID a mediano plazo.

## 1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Desde su origen<sup>16</sup> la CID ha sido objeto de variaciones conceptuales. Pérez y Sierra (1998: 20) la conceptúan como la “movilización de recursos financieros, técnicos y humanos para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales”.<sup>17</sup> Su diversidad<sup>18</sup> mani-

---

vistas realizadas a informantes clave de la AMEXCID –las cuales iniciaron en noviembre de 2016, continuaron en noviembre de 2018 y concluyeron en los primeros meses de 2019–; por cuestiones de confidencialidad, los nombres de los informantes clave se mantienen en anonimato.

<sup>16</sup> El origen de la CID se remonta hasta la primera mitad del siglo XX cuando, después de la devastación y cambios geopolíticos y económicos resultantes de la primera y segunda guerras mundiales, se dieron esfuerzos para consolidar la cooperación internacional, los cuales impactaron positivamente en la constitución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. Después, se crearon otras organizaciones funcionalmente encargadas de coordinar la CID, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con su correspondiente Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), en tanto unidad funcionalmente especializada en el servicio de asistencia para el desarrollo (Duarte y González, 2014).

<sup>17</sup> Ya que en ocasiones la CID y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) son tratadas como equivalentes, es necesario puntualizar que existen diferencias entre ellas, con el objetivo de evitar confusiones. Particularmente, cabe especificar que el término CID tiene mayor amplitud que el término AOD, pues la CID incluye las acciones propias de la AOD, es decir, mientras que la AOD sólo se enfoca en transferencias de recursos en condiciones definidas, la CID va más allá al acoger “el conjunto de recursos y posibilidades que, de forma delimitada, los países de mayor desarrollo otorgan a los países de menor desarrollo relativo para promover su desarrollo económico y social” (Ayala, 2012: 18).

<sup>18</sup> Los tipos de CID pueden clasificarse al menos de tres maneras: 1) si los recursos para la cooperación se otorgan de manera reembolsable o no reembolsable (Pérez y Sierra, 1998); 2) según su naturaleza o su ámbito de acción; y 3) según los actores que participan en la cooperación (bilateral, multilateral, regional, Sur-Sur/horizontal o triangular) (Ayala, 2012: 14-17). En lo que respecta a la AOD como forma de cooperación, se puede clasificar según se enfo-

fiesta ha venido cambiando en modo tal, que ha pasado de una estructura tradicional –donde los países desarrollados realizaban cooperación multilateral con países con menor desarrollo– a una estructura novedosa con multiplicidad de actores,<sup>19</sup> entre los que destacan, por su mayor grado de involucramiento en la CID (Delgadillo, Segura y Ayala, 2012), gobiernos nacionales y subnacionales,<sup>20</sup> actores particulares,<sup>21</sup> actores internacionales

que en ayuda humanitaria y de urgencia o ayuda alimentaria. En México, los tipos de CID se han clasificado, acorde con su propósito o ámbito de actuación, en cooperación técnica y científica, educativa y cultural, y económica y financiera (Ayala, 2012; Pérez y Sierra, 1998).

<sup>19</sup> Por ejemplo, nuevos países líderes, países que han trascendido el umbral de desarrollo y países que han desarrollado capacidad para realizar intercambios más estrechos que los efectuados por los países donadores tradicionales; así como también el empresariado trasnacional y la ciudadanía empoderada, participativa y organizada (Ayala, 2012).

<sup>20</sup> Este tipo de actor destaca porque los gobiernos nacionales, a través de su política exterior, definen la orientación de la CID en tanto que tienen la capacidad para decidir sobre las formas de implementar sus programas de cooperación. Además, han creado algún tipo de organización formal –departamentos, direcciones, secretarías, agencias, ministerios– para implementar, supervisar y evaluar esos programas. Sin embargo, su política exterior y sus programas de CID no resultan sólo de su propia iniciativa, pues su pertenencia a organizaciones internacionales –como la OCDE– los sujeta a los compromisos internacionales que dichas organizaciones instituyen para regular y monitorear las políticas de la CID de los países miembros (Delgadillo, Segura y Ayala, 2012: 113). Ejemplo de esto último es el lineamiento que señala el compromiso de los países miembros de la OCDE para donar el 0.7% de su PIB a la AOD –como parte de la CID–. Con todo y que esa meta resulta difícil de lograr, su formalización le permite a la OCDE exigir, a los países miembros, que asuman el compromiso contraído formalmente. Asimismo –dependiendo del tipo de organización territorial del Estado–, los gobiernos del nivel subnacional también llegan a ser actores relevantes de la CID porque inciden, de manera directa, en su ejecución, a través de mecanismos de cooperación como los hermanamientos horizontales con ciudades de otros países (Luna y Ballesteros, 2005), a lo cual se le ha denominado paradiplomacia.

<sup>21</sup> La gestión de la CID se ha ligado a actores particulares que, además de gestionarla, dirigen los programas y proyectos de cooperación; tal es el caso, por ejemplo, de las *agencias bilaterales* de cooperación, las cuales, en el caso de los países oferentes y receptores de CID, buscan las contrapartes para la ejecu-

que apoyan la CID –sin que ésta sea su principal función–<sup>22</sup> y ciertas organizaciones internacionales.<sup>23</sup>

En relación con la definición de Pérez y Sierra sobre la CID, mencionada anteriormente, se puede señalar que los recursos –financieros, técnicos y humanos– que la CID involucra y moviliza “para resolver problemas específicos del desarrollo, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales” (1998: 20), ni se movilizan ni se involucran por sí mismos; esto significa, en otras palabras, que la CID no se realiza sola, por el contrario –como toda política y sus programas–, se gestiona. Implica un “marco de asociación país” donde los países oferentes establecen el tipo y características de la cooperación a implementar en cada país receptor, ordenan las actuaciones y definen las áreas susceptibles de ser intervenidas con cada programa y proyecto (Gómez, 2012).

El eje central de la CID es el *proyecto*, cuya finalidad es satisfacer necesidades puntuales mediante técnicas –léanse prácticas organizacionales– específicas. Como tal, es una actividad innovadora, que parte de un objetivo predefinido y proyectado para realizarse en un espacio y tiempo específicos en favor de un conjunto de potenciales beneficiarios y para solucionar problemas específicos

---

ción de las actividades de cooperación, y administran y ejercen los fondos recibidos (Delgadillo, Segura y Ayala, 2012).

<sup>22</sup> Estos actores internacionales de la CID, de manera adicional a sus principales funciones, promueven el desarrollo en el mundo. Entre dichos actores internacionales se encuentran las instituciones financieras internacionales –por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– quienes, además de incidir en la formulación de las políticas financieras de los países en desarrollo, aportan una parte importante del financiamiento para programas y proyectos (Delgadillo, Segura y Ayala, 2012). Otras instituciones financieras internacionales, pero de alcance más limitado, son los bancos de desarrollo regional, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>23</sup> En este caso, se hace referencia a las organizaciones internacionales que tienden a trabajar bajo un esquema de cooperación multilateral, por ejemplo, las organizaciones del sistema comprendido por la ONU, la OCDE, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la UE.

(Camacho *et al.* 2001). Por su importancia y complejidad, el *proyecto* se descompone en un ciclo de gestión compuesto, de manera general, por diversas fases.<sup>24</sup>

La realización de los *proyectos* también sigue un método; el más utilizado se conoce como Enfoque del Marco Lógico (EML),<sup>25</sup> el cual, por lo general, se compone de cinco pasos: análisis de la participación, análisis de los problemas, análisis de los objetivos, análisis de las alternativas que corresponden a la fase de identificación del proyecto y elaboración de la matriz de planificación del proyecto.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Como en todo modelo de gestión, las etapas del ciclo de gestión del proyecto varían según la propuesta de que se trate. En este trabajo, se consideran estas cuatro fases: 1) la identificación de problemas, donde se señalan aquéllos que la cooperación habrá de ayudar a resolver; 2) el diseño del proyecto, donde la información recabada en la fase anterior se formaliza por medio del documento denominado, propiamente, como diseño del proyecto, el cual establece la lógica que deben seguir los actos proyectados; 3) la ejecución y seguimiento, la cual, como en todo esquema general de implementación de lineamientos preestablecidos para guiar la acción, supone que los actos se lleven a cabo en el espacio concreto que demanda la acción; y 4) evaluación, que consiste en estimar, conforme a diversos indicadores, los logros y/o futuros del proyecto utilizando diversos tipos de evaluación: previa, simultánea, final y posterior (Camacho *et al.*, 2001). Sin embargo, existen modelos que proponen dos etapas: 1) identificación del problema y alternativas de solución y 2) etapa de planificación (véase al respecto, Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

<sup>25</sup> El Enfoque del Marco Lógico es un método de planificación por objetivos que involucra un sistema de toma de decisiones y se caracteriza por su enfoque participativo en la toma de decisiones para construir consenso con el grupo a beneficiar (Camacho *et al.*, 2001). Su uso predominante se debe, tal vez, a que se le ha instituido como requisito para considerar el fondeo de muchos de los proyectos de cooperación postulantes. Desde luego que, en el fondo, está su acento en la participación de la población que se beneficiará del proyecto.

<sup>26</sup> Como se nota, los primeros cuatro pasos son de análisis. El de la participación, busca que los beneficiarios potenciales sean los protagonistas del proyecto. Este paso es de corte más político ya que el proceso de toma de decisiones debe considerar las potenciales resistencias de los que no resulten beneficiados con el proyecto (Camacho *et al.*, 2001). Por otro lado, los siguientes tres pasos son más técnicos. En el análisis de los problemas, se identifican

Ahora bien, ya con la definición, identificación de principales actores y gestión de la CID, parece pertinente preguntarse si ésta puede asimilarse como objeto de estudio organizacional (Piaget, 2011; Contreras y De la Rosa, 2013: 25). Si en la ruta a la respuesta se toma en cuenta que la gestión de recursos, personas, procesos, relaciones, estructuras, etcétera, es una actividad especializada de la sociedad moderna/organizacional (Mayntz, 1972: 11; Burack y Smith, 1987: 149), llevada a cabo de manera profesional *por y en* un tipo de entidad propia de esta sociedad moderna, es decir, la organización, y que los principales instrumentos de gestión de la CID descritos arriba son creados y manipulados por actores individuales y/o colectivos que actúan a nombre, precisamente, de su organización, entonces la respuesta es afirmativa, es decir, la CID puede ser considerada un objeto de estudio *organizacional*.

Además, las acciones de los actores –léase individuos– que participan en la gestión, dirección y operación de la CID son sustentadas por alguna organización, ya sea una organización de la sociedad civil receptora o implementadora local de CID, una organización internacional o una organización gubernamental nacional o subnacional encargada de coordinar la CID. En razón de esta sustentación organizacional podemos referirnos a ellas, con toda razón, como actores organizacionales. Esas organizaciones que encuadran a los individuos se comportan como actores

---

aquellos que afectan al colectivo a intervenir, se formula un diagrama de pescado o de causas y efectos, con lo que se construye un árbol de problemas de la realidad de dicho colectivo. El análisis por objetivos consiste en elaborar una copia positiva del árbol de problemas en el cual se fijan los objetivos por cumplir. En el análisis de las alternativas se evalúan cualitativa y cuantitativamente las alternativas de acción. Aquí, se cierra un proceso de identificación. El último paso, de elaboración de la matriz de planificación del proyecto, se aboca a sistematizar y ordenar los contenidos para el diseño del proyecto. Contiene elementos tales como el cronograma de actividades, el presupuesto y el análisis de posibilidad de permanencia del proyecto una vez realizado. Este paso ya corresponde a la fase de diseño.



desde el momento en que, como toda entidad, poseen capacidad para tomar sus propias decisiones y para actuar en pro de su realización. Ellas mismas son actores.

Con este proceso de asimilación sustantiva de actores y prácticas de la CID a lo organizacional,<sup>27</sup> se pueden abordar estos actores y estas prácticas en el mismo sentido del término organizacional y, por lo tanto, estudiarlos organizacionalmente. Esto es, comprenderlos y explicarlos en su relación con las organizaciones, a través de éstas o del proceso de organización.

Este abordaje organizacional tiene implicaciones relevantes para el estudio de la CID. Primero, en cuanto a su potencia para identificar en ella procesos, fenómenos u objetos relacionados con la organización y/o los procesos de organización (*organizing*);<sup>28</sup> y segundo, la consecuente apertura de enfoques organizacionales desde los cuales mirarla y estudiarla.

Desde luego, este proceso de recorte de la CID y su asimilación como objeto de estudio de carácter organizacional es de nivel teórico, relativamente abstracto. Para concretarlo, en los apartados que siguen se aborda organizacionalmente a la CID federal en el contexto mexicano, y se enfoca a la AMEXCID como organización.

---

<sup>27</sup> En otras palabras, se puede acomodar a la CID sobre la plantilla de la organización y/o lo organizado para que sea asimilada como organizacional (Contreras y De la Rosa, 2013) en un proceso cognitivo progresivo en el que se identifiquen las similitudes de uno y otra.

<sup>28</sup> Reconociendo a Weick como pionero en la noción y literatura de *organizing*, en este trabajo se reinterpreta la noción de *organizing* de Weick (1979: 3 y 45) y se propone que el proceso de organización u *organizing* puede ser pensado como un conjunto de reglas consensuadas para reducir la incertidumbre a través de la interconexión ordenada de eventos de interacción social; dichos eventos involucran procedimientos, interpretaciones, comportamientos e interrogantes, que al interconectarse a través de reglas dan lugar a rutinas organizacionales, las cuales expresan, en conjunto, la forma en que las organizaciones se organizan.

## 2. LA CID EN MÉXICO: EMERGENCIA ORGANIZACIONAL DE LA AMEXCID

En México la CID cobra notoriedad al final de los años ochenta,<sup>29</sup> cuando en 1988, en el gobierno de M. de la Madrid H. (1982-1988), quedó instituida como uno de los *principios normativos* de la política exterior mexicana (Martínez, 2018).<sup>30</sup>

En el gobierno de C. Salinas de Gortari (1988-1994) se estableció el doble papel de México como receptor y oferente.<sup>31</sup> En 1989 se creó el Programa Mexicano de Cooperación Técnica bajo la coordinación de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC); y en 1990 se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC).<sup>32</sup> Como inicio, y con todas sus limitaciones, estas acciones gubernamentales sentaron las bases para el desarrollo de una cooperación regional.

En el gobierno de E. Zedillo P. de L. (1994-2000) se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional (SCI) perteneciente a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE);<sup>33</sup> además, el 13 de

---

<sup>29</sup> En ese entonces, aunque la cooperación que México efectuaba era de tipo técnico, ostentaba un dinamismo tal que, para 1988, tenía suscritos 56 convenios de cooperación con otros gobiernos u organismos (Soria, 2008).

<sup>30</sup> Esta apreciación, formalmente se plasmó en el artículo 89, Fracción x, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>31</sup> Este doble papel, se aprecia implícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, a través de dos objetivos presentados. El primero, apoyar el desarrollo del país promoviendo una mejor inserción del mismo en el mundo. El segundo, promover la cooperación para que la comunidad de naciones lograra niveles superiores de desarrollo (Soria, 2008: 30).

<sup>32</sup> La CMCC tuvo la finalidad de incidir en los procesos de pacificación de Centroamérica. La dinámica de cooperación en ese entonces no fue a través de *proyectos* sino a través de diversas *acciones*, puesto que de acuerdo con Soria (2008), se carecía de recursos y de una metodología sólida que permitiera su desarrollo.

<sup>33</sup> La SCI abarcó los tipos de cooperación por propósito de educación-cultura y técnico-científicos. Su mayor reto, ante la crisis económica y la fatiga de los países donadores de AOD –con la consecuente reestructuración de la forma

diciembre de 1996, se entregó al coordinador residente del Sistema de las Naciones Unidas, Bruno Guandalin, un documento titulado *Nota Estratégica de País*, que definió tanto el doble rol de México –oferente y receptor–, como los criterios para la demanda de cooperación en México (Soria, 2008; RMPE, 1997);<sup>34</sup> y en el año 2000 se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI).<sup>35</sup>

Aunque esas acciones, iniciadas en 1988, tuvieron impacto positivo en el reconocimiento de la CID de México, y le imprimieron dinamismo y arrojaron beneficios, seguía sin manejar recursos propios y carecía de un marco jurídico que le diera sistematicidad y la alejara de los vaivenes de las políticas de corto plazo de régimen a régimen. No obstante, la creación del IMEXCI trajo tres propuestas de cambio: en primer lugar, al eje de la cooperación técnico-científica y educativa se le añadió el área que daba seguimiento a la cooperación económica en sus dimensiones bilateral, regional y multilateral; en segundo lugar, se creó un área dedicada exclusivamente a Centroamérica y el Caribe; y en tercer lugar, con el objeto de acercar a los principales actores

---

de realizar la cooperación–, fue construir la percepción de México más como un donante potencial y menos como un país receptor.

<sup>34</sup> Con esta *Nota Estratégica de País*, la CID de México sufrió un gran cambio, pues pasó de un tipo de cooperación tradicional a uno que le permitió integrar la participación de varios actores, fortalecer la cooperación Sur-Sur u horizontal y apoyar la cooperación triangular, necesarias cuando la SCI trató de que participara una variedad de actores y se intensificaran las relaciones con terceros países para apoyar la cooperación que México ya proporcionaba a Centroamérica (Soria, 2008).

<sup>35</sup> El IMEXCI fue un organismo desconcentrado de la SRE creado con el propósito de mejorar la coordinación de la cooperación y de eficientar la canalización y el uso de los recursos. Tal vez fue el factor más importante de ese entonces para la institucionalización de la cooperación internacional. Quedó conformado por cuatro unidades administrativas a nivel de Dirección General: 1) Cooperación Técnica y Científica; 2) Cooperación Educativa y Cultural; 3) Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo; y 4) Cooperación con Centroamérica y el Caribe (Soria, 2008).

mexicanos de la cooperación internacional se desarrolló un Consejo Consultivo presidido por la SRE y los titulares de diecisiete secretarías de Estado (Figueroa, 2016: 308).

Durante el gobierno de V. Fox Q. (2000-2006), el IMEXCI fue desmantelado y en su lugar se creó la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (SURECI), y ésta, posteriormente, cambió su nombre por el de Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) (Prado, 2014: 67). Así, del órgano desconcentrado que era el IMEXCI –junto con su rango administrativo de “Instituto”–, con la SURECI pasó a ser una “subsecretaría” integrada en la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y, después, con la URECI, derivó en una “unidad” de dirección de la misma dependencia.

Para Soria (2008: 59-60), los cambios hechos en el gobierno de Fox debilitaron institucionalmente la política de cooperación internacional, pues se desvanecieron las propuestas sobre regular la ejecución de la cooperación a través de una ley, además de que se derrumbó el intento por tener un interlocutor especializado y específico para fortalecer y ampliar las relaciones de cooperación. Un ejemplo de ello fue la desarticulación que se daría de las funciones del IMEXCI, pues aquéllas orientadas a la definición, planeación y formulación de la política de cooperación quedaron bajo la responsabilidad de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC); y aquellas funciones relacionadas con el programa mexicano de cooperación con Centroamérica serían divididas tras poner en marcha el 15 de junio de 2001 la iniciativa del Plan Puebla-Panamá, puesto que el carácter técnico-científico de la cooperación con Centroamérica quedó bajo la competencia de la DGCTC y el Plan Puebla-Panamá se ubicó bajo las relaciones políticas llevadas a cabo por la entonces reciente Coordinación General del Plan Puebla-Panamá.

Por lo que respecta al gobierno de F. Calderón H. (2006-2012), bajo el rol de receptor de México, ante las estrategias ge-

nerales sobre seguridad, se desarrollaría la llamada *Iniciativa Mérida*, que consistió en un programa de cooperación con Estados Unidos para combatir el narcotráfico (Martínez, 2018). El reconocimiento de la CID en el ámbito de la seguridad también se vio reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro del eje Estado de derecho y seguridad, en el que se plasmó como objetivo “Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía” (DOF, 2007: s. p.). Para el 2008, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dejó de considerar a México como un país receptor debido a sus ingresos per cápita, y F. Calderón, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, emitió un comunicado en el que se establecía que México se convertía en un “país contribuyente neto” del PNUD, ya que su ingreso per cápita era de 9 381 dólares estadounidenses anuales (Martínez, 2018: 176). Respecto al rol de México como oferente, las acciones inherentes al Plan Puebla-Panamá se vieron reestructuradas, lo que incluso dio como resultado el cambio de nombre a Proyecto Mesoamérica (Martínez, 2018: 176).

En ese contexto, desde el año 2007 se estuvo negociando en el Congreso de la Unión una ley en materia de cooperación, y para el 6 de abril de 2011, se publicó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID),<sup>36</sup> la cual buscaba establecer un sistema formal que le diera mayor peso a la CID en la política exterior mexicana a través de ciertas organizaciones y de la reglamentación de las operaciones que le eran inherentes. Así, por mandato imperativo de la LCID, el gobierno –en tanto ejecutor de la Ley– quedó obligado a integrar y poner en marcha

---

<sup>36</sup> Su proceso legislativo fue difícil, pues la iniciativa legislativa fue presentada por la senadora Rosario Green, es decir, por el Poder Legislativo y no desde el Ejecutivo. Todavía más, la senadora era de afiliación partidista contraria al partido del Presidente en turno, fue Secretaria de Relaciones Exteriores del anterior gobierno –E. Zedillo P. de L.– y fue creadora del IMEXCI a principios del año 2000 (Prado, 2014: 66-70).

una organización bajo la denominación de Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID),<sup>37</sup> un Consejo Consultivo de la misma AMEXCID,<sup>38</sup> un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo,<sup>39</sup> un Registro Nacional de la Cooperación Internacional,<sup>40</sup> un Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>41</sup> y un Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.<sup>42</sup> De esta manera, organizacionalmente, la AMEXCID quedó formal y legalmente (Weber, 1992) establecida.

---

<sup>37</sup> La AMEXCID quedó definida en la legislación como un órgano desconcentrado de la SRE que cuenta con autonomía técnica y de gestión, y que dispone de recursos materiales, humanos y financieros en términos de las disposiciones aplicables (LCID, 2011, Cap. II).

<sup>38</sup> Este Consejo Consultivo se propone contribuir a la formulación del PROCID y, en sí, orientar la política pública de este sector. Se compone de representantes de diversas Secretarías y entidades (LCID, 2011, Cap. IV).

<sup>39</sup> El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) quedó como base para planear y ejecutar las acciones y estrategias de cooperación internacional relacionadas con la “recepción, transferencia e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias en materia educativa, cultural, técnica, científica, económica y financiera” (LCID, 2011, Art. 23).

<sup>40</sup> El Registro Nacional de la Cooperación Internacional (RENCID) está bajo responsabilidad directa de la AMEXCID (LCID, 2011, Art. 27).

<sup>41</sup> Como parte de sus funciones y “con base en la información inscrita en el Registro Nacional, la AMEXCID creará, organizará, administrará y mantendrá actualizado [...] el Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo [SICID]” (LCID, 2011, Art. 29).

<sup>42</sup> Según la LCID, “El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo [FONCID] se integrará con las asignaciones presupuestales federales para Programas de Cooperación Internacional, en el marco del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y por las aportaciones enunciadas en el artículo 33 de este ordenamiento” (LCID, 2011, Art. 34). Las aportaciones del artículo 33 de la LCID involucran asignaciones presupuestales federales aprobadas por la Cámara de Diputados, y aportaciones financieras y en especie de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, así como aportaciones financieras y en especie de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

De esta legislación destaca el señalamiento explícito de la AMEXCID y del PROCID como “instrumentos para la Cooperación Internacional” (LCID, 2011, Art. 6). Sin embargo, el proyecto de creación de la AMEXCID careció de apoyo político, pues su creación no fue difundida ampliamente por la Cancillería. Por otra parte, la SRE decidió que para facilitar la creación de la estructura se aprovechara la organización que internamente se tenía, usando las Direcciones que comprendía la URECI (Prado, 2014: 71), de manera que ésta cambió su nombre por el de AMEXCID, y se constituyó con las mismas unidades (cuatro direcciones generales). Estos hechos constitutivos de la AMEXCID hicieron que se la confundiera con un área económica, se la concibiera como un simple cambio de siglas –URECI por AMEXCID– y se la pensara como copia fiel de la URECI (Prado, 2014: 71). Al respecto, se puede citar la experiencia de un informante entrevistado para este trabajo:

La iniciativa de Ley que propone Rosario Green desde el Senado, con todo el apoyo de su bancada priísta, tarda cuatro años en madurar y en ser aprobada por el presidente en turno, que era un presidente panista. Por lo tanto, en el 2011, no teníamos un respaldo político fuerte para recibir a la AMEXCID como se merecía. Entonces, ¿qué pasa?, el 28 de septiembre de 2011, que es el día que la AMEXCID se crea, donde el *Diario Oficial* ya dice que ese día se crea la AMEXCID, pues no pasa nada.

Lo que hicimos fue cambiar el nombre de nuestros oficios. Ya no decían Unidad de Relaciones Económicas, ahora decían AMEXCID. Y la estructura organizacional de ese momento se queda.

Además de la carencia de apoyo político, la AMEXCID también padeció por los escasos recursos; de acuerdo con la evidencia empírica recuperada por Prado (2014: 72), no existió la decisión de asignar recursos a la Agencia para crear una estructura propia que diera la posibilidad de crear plazas de trabajo y de separar la parte de relaciones económicas bilaterales en las áreas regionales

de la Cancillería. Asimismo, a partir del análisis hecho por Pérez y Ayala (2015) sobre la percepción de la AMEXCID, se expone el punto de vista de uno de sus entrevistados: “Tenemos un marco legal que permitió en 120 días crear la AMEXCID, pero hay una falta de recursos económicos y humanos especializados en el tema. No podemos concretar las cosas” (Pérez y Ayala, 2015: 139).

Con el inicio del gobierno de E. Peña N. (2012-2018) se plasmaba un panorama distinto en materia de cooperación internacional, pues dentro del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en el objetivo 5.1.7, se planteó “el impulso de una vigorosa política de cooperación internacional que [contribuyera] tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como elemento esencial del papel de México como actor global responsable”. Y se establecieron como líneas de acción el aseguramiento de que la AMEXCID cumpliera con su papel de coordinadora y ejecutora de la CID, y la ejecución y establecimiento del FONCID, el PROCID y el RENCID. Sin embargo, en el caso del PROCID, concebido como el instrumento que trazaría las estrategias de la política de CID, existió un rezago de más de dos años (Martínez, 2018), pues fue hasta el 30 de abril de 2014 que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*. De igual manera, aunque se estipuló que el RENCID debía operarse desde diciembre de 2012, su operacionalización fue lenta, pues se publicó hasta el año 2017 con datos del 2016, eliminando el desfase de dos años en su generación (AMEXCID, 2014).

Una vez presentados de manera general el desarrollo institucional de la CID en México y la constitución de una agencia destinada a promoverla y realizarla (AMEXCID), resta en este apartado presentar a sus actores como organizaciones, en especial la AMEXCID,<sup>43</sup> con el objetivo de hacer énfasis en el carácter organi-

---

<sup>43</sup>La forma y argumentos esenciales para exponer por qué la AMEXCID puede concebirse como una organización son tomados de De la Rosa (2004), De la Rosa y Contreras (2007), Rodríguez, De la Rosa y Contreras (2013), y De la Rosa, Pérez y Hernández (2017).



zacional de la CID y ubicarla como un objeto de estudio que puede ser abordado desde una perspectiva organizacional. Para esto, recuperamos los elementos que definen a las organizaciones,<sup>44</sup> es decir, si la AMEXCID presenta esos elementos se podrá afirmar que es una organización y que, por tanto, es objeto de estudio de la perspectiva organizacional junto con el fenómeno de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que está inserto en sus operaciones organizacionales. Pudiera parecer banal establecer que la AMEXCID es una organización, sin embargo, el sentido que aquí se le da es que por cada elemento que define a una organización y, por tanto, a la AMEXCID, se encuentra detrás un enfoque teórico que da cuenta de dichos elementos, y de esa manera, se abona a la comprensión particular de las organizaciones.

Para exaltar el carácter organizacional de la CID, usando para ello el caso de la AMEXCID, se tomó la definición de Hall (1996),<sup>45</sup> que desde el positivismo característico de la Teoría de la Organización contiene los elementos básicos inherentes a cualquier organización,<sup>46</sup> ejercicio que se hizo considerando, únicamente, el carácter formal de la AMEXCID –no obstante, estamos cons-

---

<sup>44</sup> Es complicado definir qué es la organización, pues hay toda una diversidad de definiciones y perspectivas que las significan. Como ejemplo, Scott (2003) maneja tres definiciones ligadas a las que, según su opinión, han sido las tres perspectivas más utilizadas en el análisis de las organizaciones: las que ven a las organizaciones como sistemas racionales, naturales o abiertos; o a Hatch (1997), quien trabaja sobre las metáforas de máquina, organismo, cultura y *collage* para entender a las organizaciones.

<sup>45</sup> Según Hall, una organización “es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membrecías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad” (Hall, 1996: 33).

<sup>46</sup> En concreto, los elementos básicos inherentes a cualquier organización son sus individuos, sus metas, su estructura, sus reglas, sus procesos, su ambiente y sus fronteras; elementos que están implícitos en la definición de organización propuesta por Hall (1996).

cientes de la existencia del fenómeno de la informalidad en las organizaciones (Roethlisberger y Dickson, 1966)–. En la Tabla 1 se presentan los elementos básicos que conforman a las organizaciones, así como la manera en que dichos elementos son interpretados en función de la dinámica particular de la AMEXCID.

**Tabla 1.**  
**Elementos organizacionales básicos de la AMEXCID**

Elementos básicos de la organización	Elementos organizacionales particulares de la AMEXCID
Colectividad <sup>a</sup>	La AMEXCID puede ser pensada como una colectividad puesto que se compone de personas que actúan de manera conjunta y permanente para llevar a cabo las actividades inherentes a la CID a nivel federal en México, y específicamente, para implementar el objetivo de “concertar, coordinar y estimular las acciones de cooperación internacional con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (LCID, 2011, Art. 10); asimismo, dicha colectividad tiene como tareas colaborar con la SRE para elaborar el PROCID, y administrar el RENCID y el SICID.
Frontera identificable	La AMEXCID quedó diferenciada de su entorno institucional y organizacional cuando la LCID la instituyó, formalmente, como una entidad encargada de operar la realización de la CID. Dicha Ley, al estipular los atributos, autoridades y responsabilidades de la AMEXCID, la distinguió formalmente de cualquier otra organización perteneciente al campo de la CID o a la burocracia gubernamental –la SRE en lo inmediato– del Estado mexicano. Las fronteras formales de la AMEXCID quedan identificadas si se considera que esta organización es la única facultada, en el gobierno mexicano federal, para programar, promover, ejecutar y evaluar las acciones y proyectos de la cooperación internacional de México en su doble rol de oferente o receptor...

<sup>a</sup> El rasgo esencial de una colectividad es que comparte objetivos esencialmente comunes (Scott, 2003: 28).

Frontera identificable	... Es pertinente señalar que no se habla de una frontera física –la cual correspondería a las instalaciones físicas y territoriales–, sino de una frontera formal/legal que delimita a la AMEXCID respecto de sus funciones y atribuciones particulares.
Orden normativo <sup>b</sup>	El orden normativo de la AMEXCID, como el de la gran mayoría de las organizaciones gubernamentales, se constituye de un amplio marco legal que le otorga formalidad tanto a su existencia como a sus actos. En términos de la CID, que es el campo de acción institucional inmediato de la AMEXCID, se destaca el Art. 89, Fracc. X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Asimismo, la inserción de la AMEXCID en el PND 2013-2018 –en la meta de “México y su responsabilidad global”– está respaldada por la Ley de Planeación (Art. 16 esencialmente). Además, en tanto órgano desconcentrado de la SRE, la AMEXCID está regulada por el Reglamento Interno de dicha Secretaría, la cual, a su vez, está regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Desde luego que la AMEXCID acata, en lo inmediato, lo dispuesto en la LCID y la normatividad interna que se ha venido construyendo. También, el orden normativo de la AMEXCID está relacionado con normas del derecho internacional, tales como la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, o la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (SRE, 2012).
Niveles de autoridad <sup>c</sup>	La LCID plantea que la autoridad de la AMEXCID recaerá en una Dirección Ejecutiva (LCID, Cap. III, Art. 14), la cual contará con un Director Ejecutivo –a propuesta del titular de la SRE y designado por el Presidente de la República– que tendrá, entre sus principales atribuciones, establecer políticas, lineamientos y procedimientos de carácter...

<sup>b</sup> El orden normativo de una organización involucra las reglas formales e informales tanto internas como externas que influyen sobre su comportamiento –y el de sus integrantes–.

<sup>c</sup> La eficacia del ejercicio de la autoridad dependerá del diseño de una estructura organizacional adecuada.

Niveles de autoridad	<p>... técnico y administrativo que rijan las áreas administrativas de la AMEXCID, así como administrar los recursos suministrados a ésta (LCID, Cap. V).</p> <p>Conforme con la propuesta configuracional de Mintzberg (1999), la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo,<sup>d</sup> y el Comité Técnico y de Administración del Fideicomiso,<sup>e</sup> representan el <i>ápice estratégico</i> de la AMEXCID, es decir, representan su máxima autoridad. Igualmente, la AMEXCID cuenta con un <i>staff de apoyo</i> compuesto por una Secretaría Particular de la Dirección Ejecutiva y una Coordinación Administrativa (SRE, 2012). Asimismo, la AMEXCID tiene una <i>tecnestructura</i> compuesta por una Coordinación de Asesores.<sup>f</sup> También posee una <i>línea media</i> que, como se ha señalado, se conformó a partir de la estructura organizacional de la URECI; no obstante, desde el 2018, la línea media de la AMEXCID quedó compuesta por las siguientes direcciones: a) Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural; b) Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional; c) Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales; d) Dirección General de Cooperación Técnica y Científica; y e) Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica.</p>
Mecanismos de coordinación <sup>g</sup>	<p>La AMEXCID cuenta con diversos mecanismos de coordinación, los cuales se refieren a los medios utilizados para coordinar la diversidad de tareas provocadas por la división del trabajo asignado a cada parte de la organización (Mintzberg, 1999). Así, en la Dirección Ejecutiva y en las...</p>

<sup>d</sup> El Consejo Consultivo está constituido por 17 Secretarías y tres Entidades, las cuales coadyuvarán en la formulación del PROCID (LCID, Cap. IV).

<sup>e</sup> Dicho Comité está conformado por representantes de la SRE, de la AMEXCID y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (LCID, 2011, Art. 38).

<sup>f</sup> Dicha Coordinación se subdivide en Asesor de Análisis y Estudios, Asesor para Mecanismos de Cooperación Multilateral, y Asesor de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo.

<sup>g</sup> Aunque en la definición de Hall (1996) no está presente explícitamente la noción de mecanismos de coordinación, resulta pertinente exponer los mecanismos de coordinación que se desarrollan en la AMEXCID en tanto son parte inherente de su arreglo estructural.

<p>Mecanismos de coordinación</p>	<p>... diversas Direcciones se hace uso de la <i>supervisión directa</i>. También, la <i>normalización de los procesos de trabajo</i> se ve reflejada en el manual de organización y en las recomendaciones hechas en el PROCID 2014-2018. En este último se estableció que la AMEXCID coordinaría la celebración de las sesiones del Consejo Consultivo y de los Consejos Técnicos <i>ad hoc</i>, así como las reuniones de coordinación que el Reglamento Interior de la SRE confiere a la AMEXCID –lo cual implica un mecanismo de coordinación nacional en las actividades de la CID–; igualmente, el mismo PROCID enuncia, como mecanismos de coordinación de la cooperación entre México y otros países, las Comisiones Binacionales, las Comisiones Mixtas, las Reuniones Preparatorias, las Reuniones de Seguimiento, los Grupos Técnicos de Trabajo y las Comisiones Ejecutivas (AMEXCID, 2014: 26). De igual manera, la <i>normalización de los resultados</i> se hace presente en los PROCID que anualmente se publican desde 2014, en los cuales se presentan fichas de indicadores que determinan los resultados esperados a través de los años; en el mismo sentido, el Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD dio origen al establecimiento de la <i>normalización de los resultados</i> en materia de integración de Buenas Prácticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre el Sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno de México (PNUD, 2019). Por su parte, la <i>normalización de las habilidades</i> se encuentra en desarrollo, pues se ha reconocido que uno de los elementos importantes para la mejora de las actividades de la AMEXCID, es contar con personal habilitado y especializado en la materia.</p>
<p>Sistemas de comunicaciones<sup>h</sup></p>	<p>En cuanto al flujo de información formal, tanto la línea media como la tecnoestructura de la AMEXCID, deberán aportar información para alimentar el RENCID, el cual deberá contener información múltiple sobre las acciones de cooperación –como acuerdos y convenios–, la relación...</p>

<sup>h</sup> Mintzberg (1999) señala que en las organizaciones existen flujos de comunicaciones entre la línea media, el *staff* y la tecnoestructura, lo cual permite al *staff* y a la tecnoestructura proporcionar información y asesoramiento a la línea media y al ápice estratégico.

<p>Sistemas de comunicaciones</p>	<p>... de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participantes de la cooperación internacional, y los proyectos y acciones de cooperación internacional en los cuales participen como receptores o donantes las dependencias y entidades de la Administración Pública (LCID, Arts. 27 y 28). El RENCID permitirá la creación, organización, administración y actualización del SICID, lo que facilitará a la AMEXCID identificar la concurrencia y, en su caso, la duplicidad de esfuerzos, así como las posibles iniciativas contradictorias de cooperación internacional, que impulsen las dependencias e instancias de la Administración Pública Federal (LCID, Arts. 29, 30, 31 y 32).</p> <p>Así, <i>cada una</i> de las partes estructurales de la AMEXCID debe nutrir de información a las <i>demás</i> partes estructurales de la misma AMEXCID.</p>
<p>Sistema de coordinación de membrecías</p>	<p>Respecto de la coordinación de las membrecías en la AMEXCID, se puede señalar que existen varias regulaciones para el ingreso de personal, pues la agencia cuenta con personal con diferentes esquemas de contratación.</p> <p>Existe personal del Servicio Exterior Mexicano, que es regulado por la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), en la cual se plantean los mecanismos de ingreso, ascenso, comisiones y escalafones del cuerpo diplomático mexicano (AMEXCID-PNUD, 2018).</p> <p>Existe también personal civil de carrera que labora para la SRE, pero que, como señala la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en su artículo 8, dicho personal no se rige por esta ley. Su regulación proviene de las Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos y Organización, y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, pues en estos documentos se admite la existencia de otros servicios civiles de carrera distintos a los considerados en la LSPC en el gobierno federal (AMEXCID-PNUD, 2018).</p> <p>Además, hay personal contratado bajo honorarios cuya presencia es admitida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pues en ella se permite la...</p>

<p>Sistema de coordinación de membrecías</p>	<p>... contratación de personal bajo honorarios para desempeñar funciones iguales o equivalentes a los puestos autorizados en la administración pública (AMEXCID-PNUD, 2018).  Aunado a lo anterior, a través del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD, se desarrolló un Plan de Acción para Especialistas Mexicanos en Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el cual se estableció que el PNUD proveería a la AMEXCID de personal especializado contratado por tiempo determinado (AMEXCID-PNUD, 2018).</p>
<p>Continuidad</p>	<p>A diferencia de lo que acontecía con la CID en México hasta antes de que la LCID fuera promulgada –por ejemplo, la disolución de las organizaciones encargadas de la cooperación internacional o su degradación de rango y capacidad de acción–, actualmente la AMEXCID tiene la seguridad de que continuará participando activamente en la política exterior de México, pues cuenta con una estructura formal que legalmente la habilita para desempeñar su función objetiva. La creación de la AMEXCID, estipulada en la LCID, otorga certeza jurídica a la permanencia de dicha agencia más allá de los cambios de gobierno y de los intereses particulares de sus titulares.</p>
<p>Ambiente</p>	<p>Alrededor de la AMEXCID gravitan otras entidades con las cuales dicha agencia interactúa de manera más o menos permanente, ya sea para proveerles de un bien o servicio de cooperación internacional o como consumidora de lo que estas entidades producen para poder cumplir con su función objetiva. Entre las entidades que conforman el ambiente de la AMEXCID están las agencias de cooperación de otros países, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los donantes privados, las instituciones de educación superior y de investigación, los gobiernos y organismos de las entidades federativas y municipales nacionales, las entidades públicas federales y la misma SRE. Estas entidades/organizaciones con las que se relaciona la AMEXCID son parte del campo organizacional de la CID (De la Rosa, Pérez, Contreras y Hernández, 2017).</p>

<p>Se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas</p>	<p>En la AMEXCID se desarrollan múltiples actividades –contempladas en los objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos– que se consideran necesarias para lograr las metas inherentes a su función coordinadora. Algunas de ellas son la identificación de opciones de cooperación internacional, la celebración de convenios de colaboración con otras agencias de cooperación internacional, el monitoreo y evaluación de proyectos de cooperación internacional suscritos por entidades nacionales federales, la promoción de la cooperación Sur-Sur, entre otras más. Estas actividades están relacionadas con el PROCID, el cual –para el periodo 2014-2018– proyectó trabajar la oferta de cooperación mexicana priorizando a Centroamérica, el resto de América Latina y el Caribe, y los países en desarrollo de Asia-Pacífico y África.</p> <p>Por otra parte, en lo relativo a sus prioridades temáticas, como país receptor sus actividades de cooperación se aglutinan en torno a la meta esencial de potenciar el desarrollo del país –ya que la CID mantiene su relación permanente con la geopolítica y con las líneas de acción particulares de cada país para hacerse, por sí mismos, de ciertos beneficios (Sogge, 2004)–, y como país oferente, sus actividades se encaminan a la búsqueda de impacto en productividad y desarrollo compartiendo conocimiento, tecnología y mejores prácticas.</p>
<p>Resultados para sus miembros, la misma AMEXCID y la sociedad</p>	<p>La AMEXCID tiene diversas tareas estipuladas en los Arts. 10, 11, 12 y 13 de la LCID; de ellos, respecto de los resultados para sus miembros, destaca la responsabilidad que la AMEXCID tiene para mantenerlos actualizados en lo relativo a las mejores prácticas en materia de cooperación internacional, desarrolladas, adoptadas y aplicadas por agencias de cooperación de terceros países y por organismos multilaterales especializados. Los resultados para la misma AMEXCID están ligados a su propia supervivencia, pues ésta depende de la eficacia de aquellos. Dado que la AMEXCID es una agencia coordinadora de la CID, tiene un impacto directo en el fomento al desarrollo social.</p>

Fuente: Elaboración propia.



### 3. SITUACIONES EMPÍRICAS ORGANIZACIONALES DE LA AMEXCID

La AMEXCID, posibilitada por la LCID, ha facilitado que la CID del gobierno federal se estructure de manera sistémica.<sup>47</sup> No obstante, aún subsisten dificultades, carencias y obstáculos en su gestión y desarrollo, algunos de los cuales han sido documentados por estudiosos de la CID (Prado, 2019; Prado, 2014; Pérez, Ayala y De la O, 2015) y por la propia AMEXCID –en colaboración internacional con el PNUD–; de igual manera, este trabajo recopiló evidencia empírica sobre las dificultades, las carencias y los obstáculos en la gestión y desarrollo de la AMEXCID. Con base en todo lo anterior, en este apartado se exponen algunas situaciones empíricas de la AMEXCID, con el propósito de mostrar, en el siguiente apartado, la manera en que pueden ser abordadas bajo una perspectiva organizacional.

1) La emergencia de la AMEXCID en el seno de la SRE y su procedencia desde áreas que con anterioridad venían dedicándose a la CID en la misma dependencia, no permitieron que la AMEXCID contara con una estructura que respondiera a los mandatos de la LCID en el sexenio de F. Calderón, por lo que en el gobierno de E. Peña, dicha agencia se enfrentó a una reestructuración. En el año 2013, bajo la dirección de Juan Manuel Valle Pereña, la AMEXCID desarrolló una propuesta de estructura organizacional basada en experiencias propias y en modelos de otras agencias, que lograra adecuarse al cumplimiento de las metas exigidas a

---

<sup>47</sup> La relación que establecen entre sí las diversas instancias de la CID de México (SRE, gobiernos subnacionales y locales, OSC y la misma AMEXCID) a través de instrumentos tales como el PROCID, el RENCID y el FONCID, y de unidades coordinadoras como el Consejo Consultivo y los Consejos Técnicos *ad hoc*, dan cuenta de una estructura de interacciones necesarias para la elaboración de un producto específico –la CID– que es tomado como insumo por otras entidades del propio campo organizacional de la CID para cumplir con sus propias funciones.

dicha agencia, por lo cual, se decidió conformar una Dirección General de Planeación y Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo (DGPPCID). En palabras de nuestro informante clave, lo anterior sucedió de la siguiente manera:

Entonces, después de mucho pensar, después de mucho analizar, lo que nosotros hicimos fue ver cómo estaban organizadas las agencias en el mundo. Yo he tenido oportunidad de manera personal de estar en [...] de conocer el Ministerio Alemán [...] la Agencia Chilena [...] la Agencia Uruguaya [...] Toda esa información [...] la pusimos así en la pared: cómo estaban sus organigramas, cómo hacían la cooperación. Claramente también nos dimos cuenta de que jamás íbamos a tener como Departamentos Sectorizados Especializados porque no era nuestro fin. Las Agencias de Cooperación de los países desarrollados son implementadoras. Es una Unidad Coordinadora. La Ley nos da la facultad de coordinar, no de implementar. Entonces, viendo nuestros alcances de nuestro mandato, ver qué podría funcionar. Y llegamos, o se llegó a ese momento, a una conclusión.

Si bien la propuesta de reestructuración se llevó a cabo, no se pudo formalizar en la reforma del Reglamento Interno de la SRE, por lo que durante todo el sexenio de E. Peña la AMEXCID se desarrolló bajo la coexistencia de dos estructuras: la oficial basada en el reglamento vigente de la SRE (véase Anexo 1) y la real derivada de dicha reestructuración (véase Anexo 1) (Prado, 2019). Lo que trajo consigo una fragmentación de actividades y, por ende, una confusión externa sobre las responsabilidades y atribuciones que cada área de la AMEXCID gestionaba, tal como se observa en el fragmento de la siguiente entrevista con un informante clave:

[...] Entonces no hay forma de, pues de establecerlo formalmente, porque muchas cosas que, por ejemplo, se hacen en Proyecto Mesoamérica, las tiene que firmar Cooperación Técnica. Porque las atribuciones del Proyecto Mesoamérica no le alcanzan, o las cosas que hace Cooperación Técnica, lo de las becas lo tiene que firmar la Directora

de Culturales, porque aún no hay atribuciones para que Cooperación Técnica firme [...] El caso extremo es la Dirección de Planeación, porque ésta fue la Dirección que se creó de la nada [...] Eso nos ha llevado, pues a muchísimos, muchos, no quiero decir problemas, pero sí ha disminuido la presencia de la AMEXCID en muchas ocasiones. Este simple hecho de que no le podamos poner el apellido al oficio, pues no está bien. La gente se confunde, [llegan a decir] o sea, [...] ¿es el Director General de la AMEXCID?, ¿qué no hay un Director General Ejecutivo? Sí, sí hay un Director General Ejecutivo y está [la DGPPCID]. ¡Ay!, pero como no dice, pues entonces no nos queda claro; y no nos queda claro; a nadie le queda claro.

Otra muestra de lo anterior se ve reflejada en un estudio hecho por Pérez y Ayala (2015) respecto de la percepción de la AMEXCID en materia de conocimiento y en materia de las funciones de la agencia.<sup>48</sup> En dicho documento se encontró que los participantes señalaban que si bien conocían las funciones generales de la AMEXCID, para muchos de ellos existía un desconocimiento sobre la exactitud de las actividades que realiza la agencia; asimismo, reportaban cierta duplicidad de funciones entre las distintas áreas que operan los proyectos de cooperación, ya que en ocasiones no resultaba claro hasta dónde se debía coordinar, organizar y ejecutar (Pérez y Ayala, 2015: 138).

Tras el término del sexenio de E. Peña, en el gobierno de A. M. López la estructura organizacional de la AMEXCID presentó nuevamente algunos cambios. Acorde con Cervantes, Camacho y Narváz (2018: 343), la nueva estructura incorporó a la Dirección General de Planeación y Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la vez que se reconoció que en la agencia existen de facto otras unidades como la Oficina de

---

<sup>48</sup> Pérez y Ayala (2015: 209) realizaron un estudio de opinión a expertos que pertenecen al ámbito académico, de la sociedad civil, *think tanks*, organismos internacionales, sector privado, y gobierno federal y estatal; expertos vinculados al tema de la cooperación internacional desde su actividad laboral, práctica o intelectual.

Planeación, la Dirección Adjunta de Fondos y la Dirección General Adjunta Jurídica; no obstante, dichos cambios en la estructura de la AMEXCID siguen sin emitirse en el reglamento interno de la SRE, que se espera quede publicado en los primeros meses del año 2020.

2) Otro aspecto que afectó el desarrollo de las acciones estratégicas relacionadas con el mandato central de la LCID, fue que, debido a su estructura, la AMEXCID atendió dos responsabilidades generales: la gestión y coordinación de la CID a nivel federal, y la diplomacia económica de la SRE –esta última por contar con la Dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional y con la Dirección de Cooperación y Relaciones Económicas Bilaterales– (Prado, 2019). Incluso, se puede advertir una mayor tendencia al fomento de las responsabilidades en materia económica desde el inicio del sexenio de E. Peña, pues dentro de los objetivos existentes en la *Meta México con Responsabilidad Global*, perteneciente al Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), se pretendió promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, así como reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva (DOF, 2013). Dicha tendencia siguió reflejándose en el último informe de gobierno de la gestión de E. Peña, pues dentro de los puntos que se presentaron en relación con la cooperación internacional se destaca, por ejemplo, que en materia de las relaciones con América del Norte, se avanzó en temas como la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); asimismo, se presentó como logro la institucionalización del Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN), que representó el principal foro de cooperación económica bilateral; igualmente, se impulsaron tanto el ecosistema emprendedor entre los países, como el papel de la mujer en el ámbito económico y el comercio regional. Así, esta tendencia en materia económica abona a soslayar la

responsabilidad relativa a la gestión y coordinación de la CID a nivel federal, plasmada en la LCID.

3) El Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD (PNUD, 2013)<sup>49</sup> mostró que uno de los principales problemas para el desarrollo de la CID a nivel federal en México recaía en las debilidades institucionales que desde el año 2013 presentaba la AMEXCID, entre las que destacaba la necesidad de contar con información confiable, oportuna y sistematizada para la toma de decisiones en materia de cooperación internacional, la cual se pretendía cubrir con el desarrollo del RENCID y el SICID, como lo establecía la LCID. No obstante, en la conformación de este registro nacional y de este sistema de información, existió retraso. Asimismo, el Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD sirvió para implementar talleres de capacitación que ayudaran a funcionarios de la Administración Pública Federal a integrar información de calidad en el RENCID (de junio de 2013 a agosto de 2017) y para llevar a cabo acciones de sensibilización sobre la importancia de dicho registro. Igualmente, cabe mencionar que las acciones de apoyo en materia de información y desarrollo del RENCID, derivadas de dicho Programa de Cooperación, se centraron en la planeación e implementación de un programa de gestión que permitiera registrar, administrar y actualizar de manera efectiva y oportuna la información sobre cooperación internacional.

Es importante señalar que en esta trayectoria el retraso del desarrollo del SICID pudo haber afectado la toma de decisiones

---

<sup>49</sup> Dicho Programa se derivó de la siguiente situación. Ante la intención de que el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo contribuyera en el 2013 a la implementación de los ODS, y con el propósito de que la AMEXCID transitara hacia un modelo eficaz de cooperación dual, se desarrolló un programa de trabajo multianual –con fecha de finalización en junio de 2025– a través del Acuerdo Marco de Colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

en dos sentidos: que no fuera oportuna, ni satisfactoria, en términos del enfoque simoniano de la toma de decisiones. Ejemplo de ello es lo que Prado (2019: 1129) establece acerca de los datos presentados en los informes hechos por la AMEXCID que en cierto punto complicaron la toma de decisiones a la Dirección General de la agencia, pues si bien dichos informes se caracterizaban por ser extensos y mostrar mejoras en los distintos rubros de la CID, el problema era que los datos no siempre resultaban consistentes ni dentro de un mismo informe, ni respecto a ediciones previas o subsiguientes.

También resulta pertinente destacar que otras instancias esenciales para la toma de decisiones sufrieron retrasos en su implementación, como fueron los casos del PROCID –que se publicó dos años después de lo establecido en la LCID– y del proyecto de la Infoamexcid<sup>50</sup> –que empezó a operar hasta 2017–.

4) En el sexenio de E. Peña la CID a nivel federal tuvo diversas orientaciones estratégicas debido al reiterado cambio de sus directivos. En un primer momento, en 2013, la AMEXCID estuvo bajo la dirección de Juan Manuel Valle Pereña, quien se interesó en su reestructuración con el objetivo de cumplir con los mandatos de la LCID. En un segundo momento, en 2015, la dirección quedó a cargo de María Eugenia Casar Pérez, quien se enfocó en la promoción de la agenda 2030. En un tercer momento, en 2017, la dirección pasó a manos de Agustín García-López, quien puso énfasis en la promoción cultural del país. Si bien ninguna de las propuestas de los directivos se dejó de trabajar, tras el cambio de éstos, sí existieron nuevos enfoques. Este aspecto se refleja en el fragmento de entrevista a un informante clave:

Gina tenía la agenda 2030, el embajador es muy de la cultura, de las cosas culturales, de la visibilidad de México en foros internacionales,

---

<sup>50</sup> La Infoamexcid es una plataforma interna cuyo objetivo es gestionar proyectos de manera continua en todas sus fases hasta llegar a la evaluación.

le gusta mucho. Entonces, cada quien tiene especiales intereses en cosas específicas; entonces va a depender muchísimo de quién esté, de cómo se impulse cada cosa. Por ejemplo, ahora la cooperación iberoamericana tiene un auge espectacular que yo nunca había visto. En otras ocasiones la cooperación iberoamericana era como: “ah sí, y además tenemos la cooperación iberoamericana”; [es decir] no era como lo más vendible, lo más visible, lo más atendido. Depende mucho de la formación de cada director general, del director ejecutivo, de por dónde van a ir los impulsos más fuertes en la agencia. Pero insisto, es un estilo de liderazgo de cada quien.

5) La CID ha tendido a fomentar la gobernanza. Ante el surgimiento de nuevos actores, a éstos se les reconocen ciertas capacidades para llevar a cabo su participación en la CID, sin embargo, cada uno de ellos representa intereses específicos, y dado que los acuerdos de cooperación no son perfectos –aludiendo a la idea coasiana de que los contratos son incompletos (Coase, 1994)–, los actores pueden hacer uso de esa situación para obtener ciertas ventajas.

6) Acorde con el PNUD (2013), la AMEXCID y funcionarios de la Administración Pública Federal detectaron necesidades de capacitación de nuevos conocimientos relacionados con temas de CID, por tanto, en la primera etapa del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD, se determinó que las actividades de capacitación se concentrarían en la comprensión de conceptos y en el desarrollo de habilidades técnicas de gestión de cooperación internacional –como el ciclo de proyectos, y la formulación y evaluación de indicadores de proyectos de CID– (PNUD, 2013: 7). Además de la capacitación, el Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD contempló la contratación y el fortalecimiento de equipos multidisciplinarios de especialistas que realizaran tareas clave de la AMEXCID; en ese sentido, una tercera parte del personal de la AMEXCID laboraba bajo la figura de consultor del PNUD (Prado, 2019: 1139). Al desarrollo de capacidades a través de la capacita-

ción y la contratación de especialistas se sumó, en la primera etapa del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD, la promoción de gestión de conocimiento encaminada a lograr transferir experiencias del PNUD (2013) en el ámbito de la gestión.

De acuerdo con un informante clave, una de las situaciones que afectó mantener el conocimiento generado dentro de la AMEXCID fue que las plazas del PNUD implicaron un fenómeno de rotación de personal, pues en promedio, un consultor PNUD se quedaba en un puesto de trabajo año y medio, afectando el desempeño efectivo de dicho puesto de trabajo; en palabras del informante clave:

Sobre todo del personal que está contratado con estas plazas del PNUD, que no son de la estructura de la cancillería; [...] justo hicimos una consultoría y salió que el tiempo promedio que un consultor de estos del PNUD se queda en un puesto es de un año y medio, o sea nada. Entonces [...], el que está trabajando no se aprende del todo su puesto, lo que llega a aprender se pierde, es una pérdida de conocimiento muy importante. Todo lo que llega este personaje a entrenarse, a tener cursos, etcétera, se pierde.

[...] es por la rotación; [...] Tenemos ahora una estrategia de capacitación que es de este año, hemos hecho un montón de capacitaciones, el año pasado capacitamos a más de 600 personas, o sea, es un número récord, totalmente; ahora tenemos más sistematizado todo el proceso de capacitación. No obstante, nos falta una política de gestión del conocimiento, porque la capacitación es una cosa, pero el conocimiento de los funcionarios que tienen mucho tiempo aquí, es otra.

Ahora bien, todas estas situaciones empíricas de la AMEXCID pueden ser tratadas como problemáticas organizacionales al ser asimiladas como objetos de estudio organizacionales. En otras palabras, estas situaciones empíricas de la AMEXCID pueden ser llamadas problemáticas organizacionales desde el momento en que sean enfocadas desde una perspectiva organizacional. Cuestión que será abordada en el siguiente apartado.



#### 4. PROBLEMÁTICAS ORGANIZACIONALES DE LA AMEXCID –Y DE LA CID DE MÉXICO–

Para dar cuenta de que las situaciones empíricas organizacionales de la AMEXCID –y de la CID de México– descritas en el apartado anterior se pueden mirar y estudiar organizacionalmente, en seguida las relacionamos con algunos enfoques teóricos organizacionales,<sup>51</sup> logrando así que adquieran el estatus de problemáticas organizacionales; para ello en algunos momentos se han establecido supuestos ligados a la teoría sobre el comportamiento de las organizaciones.

1) En lo relativo a la emergencia de la AMEXCID al interior de la SRE, se identificaron las siguientes problemáticas organizacionales.

La inestabilidad de su estructura organizacional –resultado de constantes cambios– y la coexistencia de una estructura formal e informal, han dado pie a *disfunciones burocráticas* (Merton, 1984) que conllevan a que no queden claras las tareas formales a realizar y a que los usuarios externos no tengan claridad sobre las funciones de cada puesto. Aunado a lo anterior, la escasez de recursos como criterio determinante para la conformación de unidades organizacionales –ya preexistentes en la SRE– y la falta de un proyecto para dicha conformación estructural, dan cuen-

---

<sup>51</sup> La diversidad y cantidad de enfoques teóricos existentes en el campo de estudio de lo organizacional, su mutua contestación, inconmensurabilidad y consecuentes desacuerdos (Burrell y Morgan, 1979), hacen ordinario que un objeto, tema o problema organizacional sea estudiado por más de un enfoque. Por ello, dado que las situaciones empíricas organizacionales de la AMEXCID –y de la CID de México– quedarán sujetas a esos combates entre los enfoques teóricos de lo organizacional –y, por lo tanto, serán susceptibles de múltiples interpretaciones organizacionales–, en este trabajo se retoman los enfoques teóricos organizacionales que a nuestro entender son los más representativos/ade cuados para interpretar cada situación empírica. Inclusive, los autores citados para respaldar cada enfoque sólo son algunos de entre tantos.

ta de la ausencia de herramientas de diseño estructural/organizacional (Mintzberg, 1999; Robbins, 1983).

Por lo que respecta a la constante reestructuración (Daft, 2005) de la AMEXCID, se tomaron en cuenta unidades organizacionales especializadas preexistentes en el ámbito formal, sin embargo, de manera informal se estableció una estructura que sirvió para que algunas tareas no consideradas en la estructura formal pudieran ser llevadas a cabo de manera flexible (Blyton y Morris, 1991; Clegg, 1990), lo cual abonó al flojo acoplamiento estructural (Weick, 1976) de la AMEXCID. También, se aprovechó la diferenciación y consecuente especialización estructural (Pugh, 1968 y 1969; Mintzberg, 1999) para atender la diversidad de actores de la CID a los que la AMEXCID debe atender, actores que son parte del ambiente organizacional (Lawrence y Lorsch, 1973) de la agencia.

Así, los enfoques teóricos aplicables al estudio de estas problemáticas relacionadas con la estructura organizacional de la AMEXCID son: teoría de la burocracia, teoría de la contingencia, diseño y configuración organizacionales, organizaciones flexibles y teorías de la ambigüedad organizativa (Merton, 1984; Pugh, 1968 y 1969; Lawrence y Lorsch, 1973; Daft, 2005; Mintzberg, 1995; Robbins, 1983; Blyton y Morris, 1991; Clegg, 1990; Weick, 1976).

Desde otro punto de vista, la conformación de la AMEXCID, a partir de la agregación de unidades preexistentes, también implicó la agregación –no integración– de la subcultura organizacional de cada unidad, con el resultado de una cultura organizacional fragmentada (Martin, 1992). En extensión, su identidad organizacional (Albert y Whetten, 2004) también nació fragmentada o, dicho de otra manera, como una especie de rompecabezas de identidades preconstruidas. Como es evidente, a estas problemáticas las relacionamos con los enfoques de la cultura en las organizaciones e identidad organizacional (Martin, 1992; Albert y Whetten, 2004).

Por otra parte, a partir de la forma como se ha venido reconfigurando la estructura de la AMEXCID, se puede establecer la presencia de cierto grado de isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1983), pues independientemente del proceso de creación de ésta, su estructura organizacional ha sido producto, en general, de un mecanismo mimético, es decir, puesto que México es miembro de la OCDE, la AMEXCID ha tendido a adoptar las mejores prácticas de otras agencias de cooperación internacional de países donadores pertenecientes a dicho organismo. Asimismo, ante la intención de que la agencia transite hacia un modelo eficaz de cooperación dual, el convenio realizado con el PNUD ha provocado que la AMEXCID incorpore prácticas en materia de CID probadas en otros países, lo que implica la presencia de un mecanismo coercitivo hacia la AMEXCID. No obstante, puede suponerse que el proceso de institucionalización (Tolbert y Zucker, 1996) de estas prácticas se mantuvo débil debido a los constantes cambios de los directivos y a la coexistencia de una estructura formal e informal. De esta manera, un enfoque adecuado y útil para estudiar algunos fenómenos organizacionales presentes en la AMEXCID, es el nuevo institucionalismo sociológico (DiMaggio y Powell, 1983; Powell y DiMaggio, 2001; Tolbert y Zucker, 1996; Greenwood, Oliver, Sahlin y Suddaby, 2008).

2) Respecto del mandato central de la LCID y los efectos de implementarla, se derivan dos problemáticas organizacionales: la diversidad en los fines de la AMEXCID y la legitimidad de ésta como organización coordinadora de la CID.

La primera problemática está relacionada con el hecho de que la AMEXCID debía atender dos responsabilidades generales –la gestión y coordinación de la CID y la diplomacia económica–, lo que implicó un conflicto de intereses respecto de cuáles metas –léase responsabilidades– debían ser las prioritarias. Así, dado que no todas las metas pueden ser satisfechas a la vez, se prestó mayor atención a las metas económicas. Desde el siglo pasado, en

la literatura organizacional se estableció que ante la escasez de recursos, dentro de todas las demandas posibles que surgen en las organizaciones, se presta más atención a unas que a otras, lo que Cyert y March (1963) denominaron *foco de atención*.

Por otro lado, bajo una perspectiva organizacional, la diversidad de metas a las que la AMEXCID debe responder, involucra que se desarrollen contradicciones y/o complementariedades entre las lógicas institucionales (Thornton y Ocasio, 2008; Thornton, Ocasio y Lounsbury, 2012) que influyen sobre la dinámica organizacional de la AMEXCID pues, por una parte, existen lógicas que guían las acciones hacia la promoción del libre comercio y, por otra, hay lógicas que orientan las acciones hacia la promoción y coordinación de acciones para el desarrollo.

La segunda problemática muestra que aun cuando la AMEXCID está respaldada por la LCID, debe legitimar (Weber, 1992) sus acciones –e institucionalizar su existencia (Jepperson, 2001)– ante los participantes de la CID de México pues, por un lado, existe desconocimiento sobre la exactitud de las actividades que realiza la agencia, y por el otro, debe posicionarse como coordinadora de la CID federal a la vez que realizar acciones de promoción económica. Cabe señalar que, al menos en el sexenio de E. Peña, la AMEXCID buscó legitimarse, prioritariamente, desarrollando la promoción económica –compromiso del país con el libre comercio, movilidad de capitales e integración productiva– estipulada en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).

Así, los enfoques que se podrían utilizar para analizar estas problemáticas organizacionales son la teoría del comportamiento, la teoría de la burocracia y el nuevo institucionalismo sociológico (Cyert y March, 1963; Weber, 1992; Thornton y Ocasio, 2008; Thornton, Ocasio y Lounsbury, 2012; Jepperson, 2001; Tolbert y Zucker, 1996).

3) En lo tocante a las deficiencias de información sistematizada para la toma de decisiones entre los actores de la CID y a la dila-

ción de la puesta en marcha del RENCID y el SICID, se pueden abordar tres problemáticas organizacionales. Una, relativa a la incertidumbre y ambigüedad en la toma de decisiones (Cohen, March y Olsen, 1972), en el sentido de que en la AMEXCID las decisiones pueden ser tomadas por coyuntura o por descuido, más que por resolución expresa. Otra, relativa a la forma en que al conformarse de manera tardía el sistema de información, éste no contribuyó a reducir la incertidumbre ni a soportar el carácter racional y estratégico de las decisiones (Simon, 1988) –tanto de integrantes de la AMEXCID como de actores externos involucrados con la agencia–, pues en dicho sistema se han presentado inconsistencias y falta de continuidad en la información en diversos informes (Prado, 2019). Y otra más, ligada a la anterior, relativa a las posibles fallas en los sistemas de comunicación formales que repercuten en dichas inconsistencias en la información (Krone, Jablin, y Putman, 1989; Manning, 1992; Deetz, 2001) de la agencia. Estas problemáticas pueden abordarse, respectivamente, con las teorías de la ambigüedad organizativa, y con la teoría del comportamiento y la comunicación organizacional (Cohen, March y Olsen, 1972; Simon, 1988; Krone, Jablin, y Putman, 1989; Manning, 1992; Deetz, 2001).

4) En relación con los constantes cambios de los directivos de la AMEXCID, de ello se derivan tres problemáticas organizacionales. Primera, los constantes cambios en la directiva implican problemas para alcanzar los objetivos y generar sentido respecto de los mismos (Weick, 1995; Brown, Colville y Pye, 2015) en los miembros de la agencia, pues normalmente se espera que la directiva influya en el comportamiento de los individuos para alcanzar los fines de la organización a través de la creación de sentido respecto de sus aportaciones y aspiraciones en la organización. En la AMEXCID, la coherencia en la creación de sentido se ha visto interrumpida debido a los cambios en las orientaciones y aspiraciones de la directiva, aunado al hecho de que el proceso de

creación de sentido en una organización conlleva la creación de marcos<sup>52</sup> que resumen experiencias (Weick, 1995). Segunda, la variación en los estilos de liderazgo (Bryman, Collinson, Grint, Jackson y Uhl-Bien, 2011) de los directivos de la AMEXCID también inciden en la falta de construcción de sentido, pues la generación de significados se ve interrumpida (Fairhurst, 2001 y 2011) por el constante cambio en los estilos de liderazgo. Tercera, los cambios de la directiva conducen a los miembros de la AMEXCID a una dinámica de adaptación a los estilos de liderazgo, y a las particulares formas de trabajo y formación de estrategias que los directivos tienen (Lewin, Weigelt y Emery, 2004). En ese sentido, los enfoques que se podrían utilizar para analizar estas problemáticas son la creación de sentido, las teorías del liderazgo y el cambio organizacional (Weick, 1995; Brown, Colville y Pye, 2015; Bryman, Collinson, Grint, Jackson y Uhl-Bien, 2011; Lewin, Weigelt y Emery, 2004; Demers, 2007; Poole y Van de Ven, 2004).

5) Sobre el fomento de la gobernanza en la CID y, por tanto, la existencia de intereses de cada actor involucrado en la CID, se identifica una problemática organizacional relacionada con la acción organizada que se va construyendo en la AMEXCID cuando se realizan las acciones de cooperación internacional a nivel federal. Esto es, ante la diversidad de intereses y capacidades estratégicas de los actores relacionados con la CID, el papel de la AMEXCID como coordinadora de la CID puede dar lugar a mecanismos de regulación que estructuren tanto la acción organizada que se desarrolla a partir de la relación entre la AMEXCID y los otros actores organizacionales involucrados en proyectos de cooperación, como la acción organizada que se desarrolla dentro de la propia AMEXCID. Por tanto, el enfoque teórico que procede aplicar al estudio de esta problemática organizacional es el análisis estratégico (Crozier y Friedberg, 1990).

---

<sup>52</sup> Dentro de los marcos se pueden señalar: la ideología, las premisas de decisión, los paradigmas, y las tradiciones e historias (Weick, 1995).

6) En lo relativo al desarrollo del personal a través de la capacitación y a la tendencia de la rotación de personal que limita mantener el conocimiento promovido en la AMEXCID, se desprenden dos problemáticas organizacionales. Por una parte, la generación de conocimiento organizacional se ve afectada por la rotación de personal en el sentido de que si bien se alcanza a realizar un proceso de aprendizaje de bucle simple (Argyris y Schön, 1978), no se alcanza, dada la rotación de personal, a realizar un proceso de doble bucle (Argyris y Schön, 1978) que transforme los modelos mentales de los miembros de AMEXCID. Por otra parte, los procesos de socialización y exteriorización del conocimiento (Nonaka y Takeuchi, 1995) se ven afectados debido a que la conversión del conocimiento –tácito a tácito y tácito a explícito– se ve interrumpida con la continua rotación de personal; de igual manera, la rotación de personal limita la difusión y creación de conocimientos al no permitir la conformación de entendimientos colectivos que con el paso del tiempo contribuyan a la formación y mantenimiento de los conocimientos (Weick, 2001). Así, los enfoques teóricos que pueden abonar al estudio de estas problemáticas son el aprendizaje organizacional, el conocimiento organizacional y la creación de sentido (Argyris y Schön, 1978; Nonaka y Takeuchi, 1995; Weick, 2001).

## CONCLUSIONES

El aporte más significativo de este trabajo radica en que las problemáticas organizacionales de la AMEXCID expuestas en el apartado anterior, así como las preguntas de investigación que se derivan de dichas problemáticas, pueden ser consideradas, en conjunto, como una agenda de investigación organizacional de la AMEXCID, como se muestra en la Tabla 2.

Ésta es una propuesta de agenda de investigación inicial que puede ser ampliada y redefinida en función de la dinámica propia de la agencia, a la vez que debe ser robustecida a partir de los

intereses de investigación de los estudiosos de las organizaciones y de la CID. Asimismo, esta agenda de investigación representa un paso inicial para el desarrollo de una perspectiva organizacional de la política pública exterior, de las organizaciones internacionales y, sobre todo, de la CID; ello, en el sentido de que la AMEXCID es parte de la política pública exterior al estar reconocida en la LCID, representa un tipo de organización *sui géneris* como lo son las Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y es la encargada de la coordinación de la CID a nivel federal.

El ejercicio presentado en la Tabla 2 asimila a la AMEXCID a los esquemas de significado que refieren a la organización, lo que permite reafirmar que dicha agencia puede ser considerada como una organización; en otras palabras, las perspectivas teóricas del pensamiento organizacional son adecuadas para analizar, en sus diversos aspectos, a la AMEXCID.

Al asimilar las situaciones empíricas organizacionales a los referentes teóricos reportados por los estudiosos de lo organizacional, lo organizado y la organización, se hizo evidente que dichas situaciones –aparentemente alejadas del estudio de lo organizacional– son susceptibles de ser estudiadas organizacionalmente. De esta forma, quedamos en posición de postular a la AMEXCID como un objeto empírico del campo de estudio de lo organizacional.

Ahora bien, si por un lado se toman las diversas perspectivas disciplinares que participan en el estudio de la CID y, del otro, se considera el ejercicio de problematización organizacional de la AMEXCID presentado del apartado anterior, resulta evidente que mientras las primeras centran su atención en los preceptos de gestión de buenas prácticas de la CID a nivel mundial, el segundo señala tanto problemas de investigación no convencionales –que pueden incidir en la mejora operacional de la AMEXCID–, como novedosos referentes teóricos para abordar dichos problemas.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Es pertinente aclarar que se consideran *problemas de investigación no convencionales y novedosos referentes teóricos*, si son pensados u observados desde el campo de estudio de la CID.



**Tabla 2.**  
**Agenda de investigación organizacional de la AMEXCID**

Situación empírica de la AMEXCID	Problemática organizacional	Enfoque teórico organizacional	Preguntas de investigación de carácter organizacional
<p>Procedencia de la AMEXCID.</p> <p>Emergencia de la AMEXCID al seno de la SRE.</p> <p>Diseño de una organización estructuralmente especializada en la gestión de la CID.</p>	<p>Difunciones burocráticas en la AMEXCID.</p> <p>Ausencia de herramientas de diseño estructural/ organizacional.</p> <p>Coexistencia de estructuras formal e informal en la AMEXCID.</p> <p>Flojo acoplamiento estructural de la AMEXCID.</p> <p>Diferenciación y especialización estructural de la AMEXCID.</p> <p>Cultura e identidad organizacional fragmentadas en la AMEXCID.</p> <p>Procesos de isomorfismo institucional de carácter mimético y coercitivo en la AMEXCID.</p>	<p>Burocracia</p> <p>Contingencia</p> <p>Diseño y configuración organizacionales</p> <p>Organizaciones flexibles</p> <p>Teorías de la ambigüedad organizativa</p> <p>Cultura organizacional</p> <p>Identidad organizacional</p> <p>Nuevo institucionalismo sociológico</p>	<p>¿Por qué se tienden a generar círculos viciosos en la AMEXCID?</p> <p>¿Qué tipo de círculos viciosos se desarrollan en ella?</p> <p>¿Cuál debería ser el diseño estructural/ organizacional ideal de la AMEXCID?</p> <p>¿A qué tipo de forma de organización particular da origen la coexistencia de estructuras formales e informales en la AMEXCID?</p> <p>¿Cuál es el grado de acoplamiento estructural de la AMEXCID y cómo influye en su desempeño?</p> <p>¿Cómo se han venido construyendo la cultura e identidad organizacionales de la AMEXCID?</p> <p>¿De qué manera responde la AMEXCID a sus demandas ambientales?</p> <p>¿Cuál es el grado de isomorfismo estructural que tiene la AMEXCID en tanto actor que forma parte del campo organizacional de la cooperación internacional para el desarrollo?</p> <p>¿Qué prácticas derivadas de los mecanismos mimético y coercitivo han logrado institucionalizarse en la AMEXCID?</p>

<p>Mandato central de la LCID y efectos de implementar la LCID.</p>	<p>Diversidad de metas de la AMEXCID. Legitimación de la AMEXCID en tanto agencia encargada de coordinar la CID.</p>	<p>Comportamiento Burocracia Nuevo institucionalismo sociológico</p>	<p>¿De qué manera responde la AMEXCID a la diversidad de metas que debe alcanzar? ¿Cuáles son las lógicas institucionales que influyen en la dinámica organizacional de la AMEXCID y en qué medida dichas lógicas se contradicen y/o complementan? ¿En qué medida la AMEXCID ha logrado legitimarse en tanto agencia encargada de coordinar la CID federal?</p>
<p>Deficiencia en la generación de información sobre la CID que contribuya una adecuada toma de decisiones.</p>	<p>Incertidumbre y ambigüedad en la toma de decisiones en la AMEXCID. Inconsistencias en la información que repercuten negativamente en la toma de decisiones en la AMEXCID. Deficiencia en los sistemas de comunicación formales que derivan en inconsistencias en la información.</p>	<p>Teorías de la ambigüedad organizativa Comportamiento Comunicacional organizacional</p>	<p>¿Cómo enfrenta la AMEXCID la incertidumbre y ambigüedad presentes en la toma de decisiones? ¿Ante la deficiencia en la generación de información en la AMEXCID, cómo son tomadas las decisiones en dicha agencia? ¿Cómo afectan las deficiencias en los sistemas de comunicación formales a la toma de decisiones en la AMEXCID?</p>
<p>Constantes cambios de los directivos y de la orientación estratégica en la AMEXCID.</p>	<p>Cumplimiento de objetivos y creación de sentido respecto de los mismos. Estilos de liderazgo y creación de sentido. Adaptación a los estilos de liderazgo y a las particulares formas de trabajo y formación de estrategias.</p>	<p>Creación de sentido Liderazgo Cambio organizacional</p>	<p>¿Cuáles son los estilos de liderazgo que se han desarrollado en la AMEXCID? ¿Cómo los directivos de la AMEXCID crean sentido respecto de las prácticas organizacionales que ejecutan sus subordinados? ¿Ante los constantes cambios de los directivos de la AMEXCID, de qué manera los miembros de la agencia logran adaptarse a los diversos estilos de liderazgo y a las particulares formas de trabajo que implementan dichos directivos?</p>

<p>Gobernanza y diversidad de actores involucrados en la CID.</p>	<p>Mecanismos de regulación de la AMEXCID. Estructuración de la acción organizada relacionada con la AMEXCID y la CID.</p>	<p>Análisis estratégico</p>	<p>¿Cuáles son los mecanismos de regulación que estructuran la acción organizada de la AMEXCID? ¿Cuáles son los mecanismos de regulación que estructuran la acción organizada derivada de la relación entre la AMEXCID y los otros actores organizacionales vinculados a la CID? ¿Cómo se ha venido construyendo el sistema de acción concreto de la AMEXCID en tanto organización formal?</p>
<p>Necesidades de capacitación en torno a conocimientos relacionados con temas de CID. Contratación de especialistas para realizar tareas clave de la AMEXCID. Rotación de personal en la AMEXCID. Dificultades para mantener el conocimiento generado dentro de la AMEXCID.</p>	<p>Aprendizaje organizacional simple y de doble bucle en la AMEXCID. Procesos de socialización y exteriorización del conocimiento organizacional en la AMEXCID.</p>	<p>Aprendizaje organizacional Conocimiento organizacional Creación de sentido</p>	<p>¿Cómo influye la constante rotación de personal en los procesos de aprendizaje y en los procesos de generación de conocimiento en la AMEXCID? ¿Cómo se desarrollan los procesos de aprendizaje organizacional en la AMEXCID? ¿Cómo se desarrollan los procesos de generación de conocimiento organizacional en la AMEXCID? ¿Cómo influye la creación de sentido retrospectivo en los procesos de aprendizaje y en los procesos de generación de conocimiento en la AMEXCID?</p>

Fuente: elaboración propia.

De aquí la pertinencia de plantear una perspectiva organizacional de lo internacional que incluye, desde luego, a la AMEXCID.

Ya instalados en la perspectiva organizacional, el cuarto apartado del texto muestra que el estudio de la CID desde la perspectiva organizacional es de largo alcance, pues no solamente existen múltiples problemáticas organizacionales, sino que éstas pueden comprenderse con más de un enfoque del campo de estudio de lo organizacional; en el mismo sentido, se debe considerar que la dinámica propia de los fenómenos organizacionales lleva a que las problemáticas organizacionales de la AMEXCID –y de la CID– cambien y se acumulen.

Sin embargo, aun cuando se ha evidenciado la pertinencia de la perspectiva organizacional para el estudio de la CID –y de la AMEXCID–, el desconocimiento u omisión de este campo de lo internacional por parte de los estudiosos de lo organizacional, mantiene limitado el abordaje organizacional de lo internacional. Asimismo, el hecho de que los estudiosos de lo internacional soslayan la perspectiva organizacional para el estudio de dicho campo, impacta negativamente su comprensión multidisciplinar. Desde luego, si lo anterior se piensa como un área de oportunidad, se vislumbra todo un continente por explorar, mapear y conocer.

En concreto, esas restricciones podrían tomarse como oportunidades para conversar y establecer diálogos entre el estudio de lo organizacional y el estudio de lo internacional –política pública exterior, CID, organizaciones internacionales y agencias de CID (AMEXCID para nuestro caso)–. Por ello, va la invitación a quienes estudian tales objetos para que orienten sus preferencias hacia la perspectiva organizacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, S. y Whetten, D. (2004). "Organizational Identity". En M. J. Hatch y M. Schultz (eds.), *Organizational Identity. A Reader*, 89-118. Nueva York: Oxford University Press.
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (AMEXCID-PNUD). (2018). *Plan de acción para especialistas mexicanos en cooperación internacional para el desarrollo*. En <https://erc.undp.org>
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) (2014). Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) 2014-2018. En <http://amexcid.gob.mx/images/pdf/procid/Programa-de-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo-2014-2018.pdf>.
- ARELLANO, D. y Cabrero, E. (2000). "Introducción". En D. Arellano, E. Cabrero, y A. del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio organizacional*, 5-18. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- ARGYRIS, C. y Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Estados Unidos de América: Addison-Wesley Publishing.
- AYALA, C. (2012). "Aspectos teórico-conceptuales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo". En C. Ayala y J. A. Pérez (eds.), *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, 11-38. México: Instituto Mora, Serie Cooperación Internacional.
- BLYTON, P. y Morris, J. (1991). *A flexible future? Prospects for employment and organization*. Nueva York: De Gruyter.
- BROWN, A., Colville, I. y Pye, A. (2015). "Making sense of sensemaking in organization studies". *Organization Studies*, 36(2): 265-277. En [doi.org/10.1177/0170840614559259](https://doi.org/10.1177/0170840614559259)

- BRYMAN, A., Collinson, D., Grint, K., Jackson, B. y Uhl-Bien, M. (2011). *The SAGE Handbook of Leadership*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- BUCHANAN, D. y Bryman, A. (2009). *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. Londres: Sage Publications.
- BURACK, E. y Smith, R. (1987). *Biblioteca de Administración de Personal y Relaciones Humanas*. México: CECSA.
- BURRELL, G. y Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. New Hampshire: Heinemann.
- CAMACHO, H. et al. (2001). *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Madrid: CIDEAL. En [www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC\\_27\\_8\\_2013\\_Enfoque\\_Marco\\_Logico\\_EML\\_10\\_casos.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_27_8_2013_Enfoque_Marco_Logico_EML_10_casos.pdf)
- CERVANTES, L. F., Camacho, M. Y. y Narváz, J. C. (2018). *Estudio comparativo de 16 agencias de cooperación internacional para el desarrollo: Insumos para su análisis y reflexiones*. México-Alemania: AMEXCID-GIZ.
- CLEGG, S. (1990). *Modern organizations. Organization studies in the postmodern world*. Londres: Sage Publications.
- (2010). *SAGE Directions in Organization Studies, (I-IV)*. Londres: Sage Publications.
- COASE, R. (1994). *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza.
- COHEN, M. D., March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25. DOI: 10.2307/2392088
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm)
- CONTRERAS, J. C. (2012). *Organizaciones de partido político. Estructura y acción concreta en el Partido Revolucionario Institucional (PRI)*. México: El Colegio de San Luis.

- CONTRERAS, J. C. y De la Rosa, A. (2013). "Organizaciones y políticas públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas". En A. De la Rosa y J. C. Contreras (coords.), *Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales*, 13-56. México: Fontamara.
- CROZIER, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.
- CYERT, R. y March, J. (1963). *A behavioral theory of the firm*. New Jersey: Prentice Hall.
- DAFT, R. (2005). *Teoría y diseño organizacional*. México: Thomson.
- DE LA ROSA, A. (2004). "Hacia la emergencia de un nuevo objeto de estudio: la micro, pequeña y mediana organización". *Revista Iztapalapa*, 56(25): 129-174.
- y Contreras, J. C. (2007). "El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales". *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 3(2): 17-67.
- , Pérez, M. y Hernández, A. (2017). "Las ecoaldeas: propuesta de agenda de investigación desde la perspectiva organizacional". En E. Espinosa (coord.), *Diferentes miradas en la organización*, 87-130. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- , Pérez, M., Contreras, J. C. y Hernández, A. (2017). "El campo organizacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: un primer acercamiento". *Revista internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(1): 81-103. <https://doi.org/10.21500/23825014.3118>
- DEETZ, S. (2001). "Conceptual Foundations", en F. Jablin y L. Putnam (eds.). *The new handbook of organizational communication: Advances in theory research and methods*, 3-47. California: Sage Publications.
- DELGADILLO, D., Segura, A. y Ayala, C. (2012). "Los actores públicos en la cooperación para el desarrollo: una aproxi-

mación conceptual y descriptiva a su ejecución en el sistema internacional”. En C. Ayala y J. A. Pérez, *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, 107-136. México: Instituto Mora, Serie Cooperación Internacional.

DEMERS, C. (2007). *Organizational Change Theories. A synthesis*. Thousands Oaks, California: Sage Publications.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (20-05-2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. En [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

Diario Oficial de la Federación (DOF). (31-05-2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. En [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007)

DiMAGGIO, P. J. y Powell, W. (1983). “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

DUARTE, L. K. y González, C. H. (2014). “Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo”. *Panorama*, 8(15): 117-131.

FAIRHURST, G. (2001). “Dualism in Leadership Research”. En F. Jablin y L. Putnam, *The New Handbook of organizational communication. Advances in theory, research and methods*, 379-439. California: Sage Publications.

——— (2011). *The power of the framing. Creating the language of leadership*. San Francisco: John Wiley y Son Inc.

FIGUEROA, B. (2016). *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*. México: SRE-Instituto Matías Romero.

GÓMEZ, M. (2012). “El ciclo de gestión de los proyectos de cooperación para el desarrollo: una aproximación práctica”. En C. Ayala y J. A. Pérez, *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, 183-221. México: Instituto Mora, Serie Cooperación Internacional.



- GREENWOOD, R., Oliver, C., Sahlin, K. y Suddaby, R. (2008). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Londres: Sage Publications.
- HALL, R. (1996). *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados*. México: Prentice Hall.
- HATCH, M. J. (1997). *Organization Theory. Modern, symbolic and postmodern perspectives*. Nueva York: Oxford University Press.
- JEPPEPERSON, R. L. (2001). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En W. Powell y P. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, 193-215. México: FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México.
- KRONE, K., Jablin, F. y Putnam, L. (1989). "Communication Theory and Organizational Communication: Multiple Perspective". En K. Krone, F. Jablin, L. Putnam, K. Roberts, y L. Porter, *Handbook of organizational communication. An interdisciplinary perspective*, 18-40. California: Sage Publications.
- LAUMAN, E., Galaskiewicz, J. y Marsden, P. (1978). "Community Structure as Interorganizational Linkages". *Annual Review of Sociology*, 4: 455-484.
- LAWRENCE, P. R. y Lorsch, J. W. (1973). *Organización y ambiente*. Barcelona: Labor.
- LCID, Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011). *Diario Oficial de la Federación*. México (6 de abril de 2011). En [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf).
- LEWIN, A. Y., Weigelt, C. B. y Emery, J. D. (2004). "Adaptation and selection in strategy and change: Perspectives on strategic change in organizations". En M. S. Poole y A. Van de Ven, *Handbook of Organizational Change and Innovation*, 108-160. Nueva York: Oxford University Press.

- LUNA, J. C. y Ballesteros, H. (2005). "Actualidad de los hermanamientos mexicanos". *Revista mexicana de política exterior*, 74: 11-38.
- MANNING, P. (1992). *Organizational Communication*. Nueva York: Walter de Gruyter.
- MARTIN, J. (1992). *Cultures in organizations. Three perspectives*. Nueva York: Oxford University Press.
- MARTÍNEZ, A. (2018). *Causas de la instauración de la Ley mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Análisis histórico-sistémico*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- MAYNTZ, R. (1972). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza.
- MERTON, R. K. (1984). *Teoría y estructuras sociales*. México: FCE.
- MINTZBERG, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- NONAKA, I. y Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-creating company*. Nueva York: Oxford University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe, 2013. En <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/Spanish2013.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (12 de agosto de 2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Asamblea General, Sesión 69.
- ORTEGÓN, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Chile: ONU-CEPAL.
- PÉREZ, A. y Sierra, I. (1998). *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. México: Miguel Ángel Porrúa, PNUD-SRE.

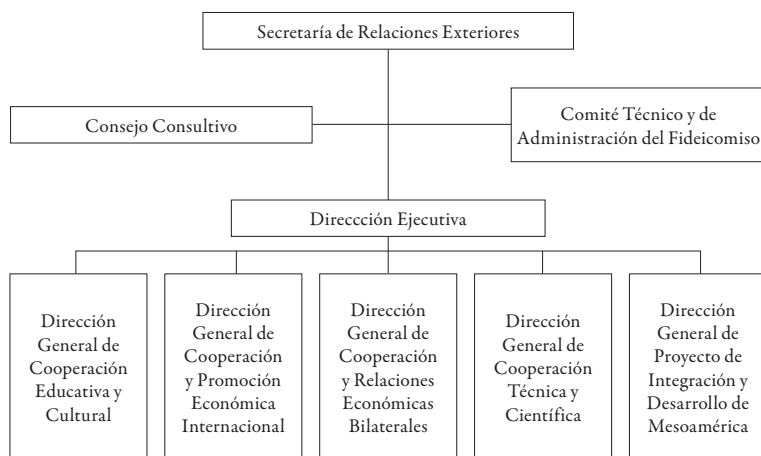
- PÉREZ, J. y Ayala, C. (2015). “Análisis sobre la percepción de la AMEXCID”. En J. Pérez, C. Ayala y F. De la O, *Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015*. México: Instituto Mora.
- PIAGET, J. (2011). *La formación del símbolo en el niño*. México: FCE.
- PIEFER, N. y Vega, B. (2014). “Experiences of Middle-Income Countries in International Development Cooperation. Study prepared for Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit” (GIZ). México: GIZ-AMEXCID.
- POOLE, M. S. y Van de Ven, A. H. (2004). *Handbook of Organizational Change and Innovation*. Nueva York: Oxford University Press.
- POWELL, W. y DiMaggio, P. (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de México.
- PRADO, J. (2014). “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, LXI(22): 51-86.
- (2019). México y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2012-2018. Foro Internacional. LIX.3-41115-1142. DOI: 10.24201/ft.v59i3-4.2653.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) (2019). Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD. En [www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/projects/programa-de-cooperacion-amexcid-pnud.html](http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/projects/programa-de-cooperacion-amexcid-pnud.html)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) (2013). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Documento de Proyecto. Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD. Proyecto 0086731.

- PUGH, D. S. *et al.* (1968). "Dimensions of organization structure", en *Administrative Science Quarterly*, 13(1): 65-105.
- (1969). "The context of organization structures". *Administrative Science Quarterly*, 14(1): 91-114.
- RAMÍREZ, G., Vargas, G. y De la Rosa, A. (2011). "Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y complementariedades: Caminando hacia el eslabón perdido". *Forum Doctoral*, 3: 7-51.
- RMPE, Revista Mexicana de Política Exterior (1997). "Cronología de política exterior de México. De julio a diciembre de 1996". *RMPE*, 51. En <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numeros-antteriores/148-rmpe-51>
- ROBBINS, S. P. (1983). *Theory Organization. The structure and design of organizations*. Nueva York: Prentice Hall.
- RODRÍGUEZ, R. J., De la Rosa, A. y Contreras, J. C. (2013). "Organización e innovación en Bibliotecas: el caso de la BDCV de El Colegio de México". *Revista Ciencias Estratégicas*, 21(29): 127-152.
- ROETHLISBERGER, F. J. y Dickson, W. J. (1966). *Management and the worker*. Massachusetts: Harvard University Press.
- ROMERO, J. (1999). "La cooperación al desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante". *Revista de Fomento social*, 54: 443-473.
- SCOTT, R. W. (2003). *Organizations: rational, natural and open systems*, Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2012). *Manual de Organización de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. En <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/moamexid.pdf>
- SIMON, H. A. (1988). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.
- SOGGE, D. (2004). *Dar y Tomar ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria-Antrazyt.

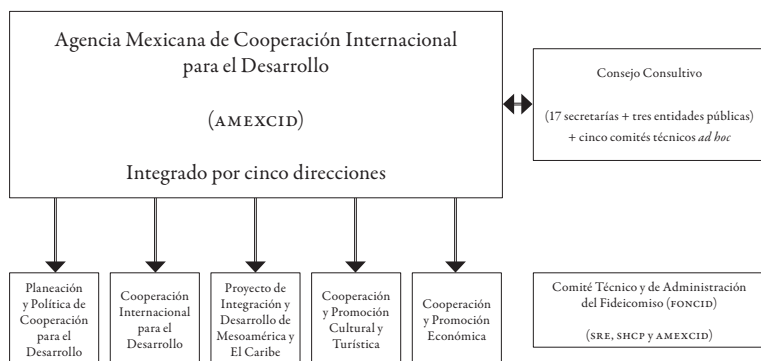
- SORIA, E. (2008). “La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: Propuesta para la construcción de una política integral”. En B. Schmukler, C. Ayala y G. Sánchez (coords.), *Cooperación Internacional para el desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, 23-101. México: Instituto Mora.
- THORNTON, P. H. y Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. En R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin y R. Suddaby (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, 99-129. Londres: Sage Publications.
- , Ocasio, W. y Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- TOLBERT, P. S. y Zucker, L. G. (1996). “The institutionalization of institutional theory”. En S. R. Clegg, C. Hardy y W. R. Nord, *Handbook of organization studies*, 175-190. Londres: Sage Publications.
- VELÁSQUEZ, B. (2018). “Perspectiva organizacional y políticas públicas: Un acercamiento al estudio de sus relaciones”. En A. De la Rosa y J. C. Contreras, *Organizaciones y políticas públicas: un campo en construcción. Reflexiones teóricas y evidencias empíricas*, 55-66. México: Fontamara.
- WEBER, M. (1992). *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- WEICK, K. (1976). “Educational organizations as loosely coupled systems”. *Administrative Science Quarterly*, 21(1): 1-19.
- (1979). *The social psychology of organizing*. EUA: Mc Graw-Hill.
- (1995). *Sensemaking in organizations*. California: Sage Publications.
- (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Business.

# Anexo 1. Desarrollo de la Estructura de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo a través del tiempo

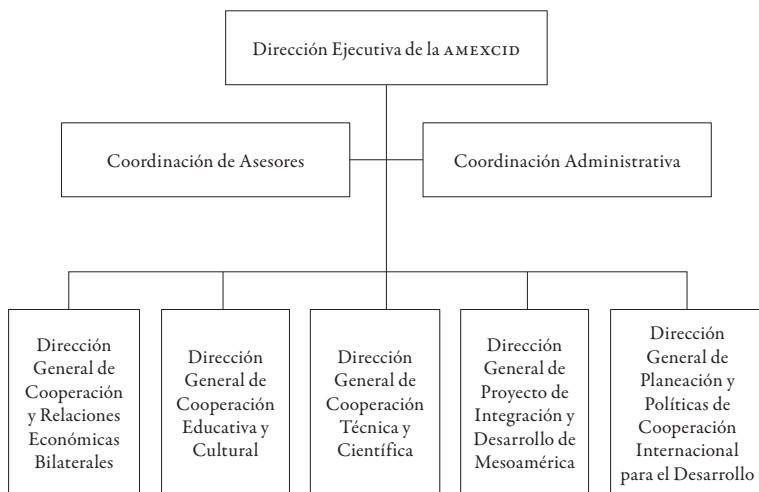
## 1. Estructura Formal de la AMEXCID en el sexenio de E. Peña Nieto



## 2. Re-estructura operativa real de la AMEXCID en el sexenio de E. Peña Nieto



### 3. Estructura actual de la AMEXCID (inicios del sexenio A. M. López Obrador)



Fuente: Elaboración propia con base en Martínez (2018: 206), Piefer y Vega (2014: 90), y Cervantes, Camacho y Narváz (2018: 343).

**Gestión y análisis de los  
fenómenos en las organizaciones**

Se terminó de imprimir en mayo de 2021.

Se imprimieron 500 ejemplares con las siguientes características:

Impresión offset a una tinta en papel snow cream de 60 gr,

Medida final: 13.5 × 21 cm; 274 páginas.

Encuadernación rústica cosida.

Impresión y acabados:

Navegantes de la Comunicación Gráfica S. A. de C. V.