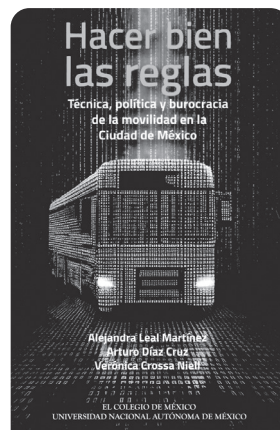


Alejandra Leal Martínez, Arturo Díaz Cruz y Verónica Crossa Niell (2025). *Hacer bien las reglas. Técnica, política y burocracia de la movilidad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México/ Universidad Nacional Autónoma de México, 276 pp.

ALEJANDRO AGUDO SANCHÍZ  
Universidad Iberoamericana



Durante mucho tiempo, la visión dominante en la antropología consideró los estudios sobre servicios públicos y burocracias como algo demasiado contaminado por las teorías de la administración y las relaciones humanas en las organizaciones. A partir de la década de 1980, sin embargo, estos temas aparecen con mayor frecuencia en publicaciones de naturaleza antropológica, basadas en investigaciones que desarrollan perspectivas *emic* y un enfoque en las prácticas y representaciones de los actores, así como un interés en las dimensiones informales de las organizaciones y la dialéctica entre reglas formales y culturas organizativas prácticas. Además del volumen pionero editado por Gerald Britan y Ronald Cohen, *Hierarchy and Society: Anthropological Perspectives on Bureaucracy* (1980), se encuentran, por citar sólo algunos, *Traffic Wardens*, de Joel Richman (1983); *The Social Production of Indifference*, de Michael Herzfeld (1992); *Documents: Artifacts of Modern Knowledge* (editado por Annelise Riles, 2006); y los diversos trabajos de Josiah Heyman sobre la patrulla fronteriza de Estados Unidos. No obstante, estos estudios se refieren sobre todo al llamado norte global, aunque hay algunos basados en investigaciones sobre organizaciones y burocracias en diversos países africanos, como la compila-

ción *States at Work*, editada por Thomas Bierschenk y Jean-Pierre Olivier de Sardan (2014); en la India (Akhil Gupta, *Red Tape*, 2012); o en México (Monique Nuijten, *Power, Community and the State*, 2003).

Poco existe aún en términos de trabajos publicados en español sobre organizaciones y burocracias en Latinoamérica, a pesar de la frecuencia creciente de obras sobre el Estado, la planeación y las políticas públicas en la región. Resulta pues muy oportuna la aparición de *Hacer bien las reglas*, de Alejandra Leal, Arturo Díaz y Verónica Crossa, autoras y autor que colaboran desde disciplinas como la antropología, la sociología o la geografía en el amplio campo de los estudios urbanos para ofrecernos un cuidadoso estudio de los distintos niveles y dimensiones de una organización pública en México.

El libro nos proporciona acceso a las experiencias y perspectivas de las personas que trabajan en la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (Semovi), a cargo de gestionar el transporte público y privado y diseñar políticas de movilidad en la capital. Ello sucede en una coyuntura particularmente relevante, cuando el triunfo electoral del partido Morena (Movimiento de Regeneración Nacional) en 2018, provoca un giro en el proyecto de Gobierno de la Ciudad de México, orientado a transformar la gobernanza del transporte mediante el diseño de políticas públicas basadas en “datos y evidencias” y no en arreglos políticos. Esta coyuntura facilitó el acceso a la Semovi de los y las integrantes del equipo de investigación que hizo posible este libro, en el contexto de un cambio de administración que llevó a esta dependencia a personas provenientes de la consultoría, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil. Algunos de los funcionarios en turno, sin experiencia previa en la administración pública, compartían vínculos o contextos educativos y socioeconómicos con las personas investigadoras; de hecho, como se menciona en la introducción del libro, “el interés que expresaban algunos funcionarios por nuestra investigación también respondía a la perplejidad inicial con la que se integraban a un mundo nuevo para ellos: el de la burocracia” (p. 15).

La obra se caracteriza por un lenguaje accesible que permite mantener en todo momento la atención del lector, con referentes conceptuales adecuados, pero sin sobrecargar el texto de jerga especializada. Muestra, asimismo, un estilo que me parece muy recomendable en términos de estructura y de manejo de conceptos. En lugar de comenzar con una serie de discusiones

fuertemente teóricas, la mayoría de los capítulos y apartados abre con interesantes testimonios y descripciones basados en el trabajo de campo para, a partir de ellos, transitar hacia análisis y discusiones conceptuales. Este procedimiento proporciona una estructura convincente en la que el trabajo conceptual resulta tener una base empírica más sólida.

Celebro, asimismo, la inclusión de un capítulo previo al epílogo del libro, titulado “Notas de campo”, que tiene el mérito de reconocer los aportes de la y los estudiantes participantes en el proyecto colectivo en que se basa la obra. Los tres textos de este capítulo resultan valiosos por su notable componente reflexivo, donde la y los estudiantes-etnógrafos se sitúan a sí mismos mediante interesantes experiencias personales analizadas a la luz de diversas consideraciones de clase y de género.

Parte de la contribución más importante de *Hacer bien las reglas* podría sintetizarse en dos puntos principales. Por un lado, se muestran las divisiones, tensiones y entrelazamientos de las distintas orientaciones encontradas en la Semovi, resumidas en la dialéctica entre lo “técnico” y lo “político”, y manifiestas en distinciones sociales y espacio-temporales como “fuera/presente” vs. “dentro/futuro”, “arriba” vs. “abajo”, o “trabajadores de confianza” (provenientes, en su mayoría, de sectores socioeconómicos más favorecidos y de la iniciativa privada o de organizaciones de la sociedad civil) vs. “trabajadores de base” o sindicalizados (de actitud funcional o, más bien, “burocrática”, y “poco comprometidos con su trabajo”). No pocos de estos conceptos, como el de las “reglas bien hechas” o la división entre lo técnico y lo político que actúa como hilo conductor del libro, surgen de las perspectivas de los propios burócratas. A éstos, Leal, Díaz y Crossa no les imponen *a priori* un modelo único, como el del paradigma de la “vigilancia-resistencia” o el de la “gubernamentalidad” de Foucault; en lugar de ello, las autoras y el autor del libro permiten que los puntos generales fluyan a partir de la etnografía.

Por otro lado, y en relación con lo anterior, el énfasis en cuestiones de poder se enriquece y complementa aquí con un profundo estudio empírico según nociones de gobernanza relacionadas con la planeación, la provisión de servicios públicos y de reglas colectivamente vinculantes. Ello revela dimensiones políticas de la administración pública no reducibles a la dominación, privilegiada en exceso en la literatura antropológica en inglés sobre la burocracia y las políticas públicas (como el citado libro *Red Tape*,

de Gupta, o el *The Anti-Politics Machine* de James Ferguson, 1990). Las prácticas y representaciones de los funcionarios (de ellos mismos y de otros, de la institución para la que laboran y de los grupos y problemas que han de atender) reflejan no sólo el contexto político en el que han de desempeñar sus tareas, sino además los procesos de la compleja organización del ambiente de trabajo inmediato en la gestión y los servicios: un campo social semiautónomo que la antropología debería investigar, parafraseando lo dicho por Sally Falk Moore en su artículo “Law and Social Change” (1973) respecto del campo de la ley. Las experiencias de los burócratas de la Semovi nos muestran, así, las relaciones que desbordan las promesas y sensibilidades de la “gobernanza experta” en los regímenes de política contemporáneos.

El trabajo de Leal, Díaz y Crossa demuestra los beneficios derivados de “meterse dentro” de las organizaciones para, por ejemplo, desentrañar los acontecimientos de lo que podríamos llamar la burocracia vuelta hacia/contra sí misma, examinando cómo las quejas y retrasos que suelen caracterizar a la experiencia ciudadana de los servicios públicos se experimentan también mediante la escasez de recursos, los retrasos y los trámites engorrosos que marcan el día a día de los trabajadores en la Secretaría (por ejemplo, el baile interminable de oficios y otros documentos descrito en el capítulo 5). Así, la construcción de la burocracia cobra sentido negativo también al interior de la propia organización, en especial entre los funcionarios con perfiles más técnicos y en los puestos más altos: “los ingenieros reproducen una distinción entre su propia racionalidad experta, por un lado, y la intransigencia de aquellos funcionarios que siguen los procedimientos al pie de la letra, por el otro”; pero hay más, en términos de una contribución empíricamente fundamentada a la antropología del Estado y la burocracia: “es a través de esas mismas interacciones que los funcionarios perciben al Estado como una entidad arbitraria e irracional que somete tanto a ciudadanos como a burócratas, lo que desestabiliza la distinción” (p. 148).

Las distintas dimensiones del fenómeno estudiado (temporalidad y materialidad de la burocracia, gestión de la escasez, etc.) son abordadas en sucesión en cada uno de los capítulos de la obra. El capítulo 2 ofrece un interesante recorrido por la historia de la burocracia y el servicio civil en México, revelando la perversidad del sistema dual de trabajadores de “base” y de “confianza”, donde la movilidad laboral y socioeconómica se

hace más frecuente, si bien inestable, entre los últimos. Por otro lado, la muy mexicana expresión del *bomberazo*, metáfora empleada en la jerga burocrática para nombrar asuntos repentinos que requieren una atención inmediata e improvisada, a menudo a costa de otras actividades, se convierte en todo un eje de análisis en el capítulo 3. Muchas veces motivados por las órdenes y demandas de superiores y experimentados de forma diversa según el nivel y la responsabilidad del burócrata, los bomberazos revelan la naturalización tanto de las jerarquías institucionales como de las emergencias, delatando “la ausencia de una gestión cotidiana capaz de detectar las fallas *antes* del momento de quiebre”, por ejemplo, mediante inspecciones periódicas o trabajos continuos de mantenimiento (p. 109).

Relacionado con lo anterior, el capítulo ofrece asimismo un análisis de la especial relación de los funcionarios públicos con *el tiempo*, caracterizado por la interrelación de tres diferentes concepciones de éste (el tiempo técnico, el político y el burocrático). El tiempo propio de los funcionarios resulta, en sus percepciones, interrumpido por el (abuso del) tiempo por parte de algunos de los demandantes y clientes de los servicios de la burocracia, como queda de manifiesto en la oposición entre “hacer planes y estudios”, por un lado, y “atender vecinos”, por el otro. En este sentido, el tiempo técnico de los funcionarios contrasta con el tiempo vivido por los ciudadanos que hacen reclamos, y el tiempo burocrático de dichos funcionarios (algo que comparten con los trabajadores de otras dependencias de gobierno) resulta interrumpido por el tiempo “ilegítimo” del cliente.

Irónicamente, como notan Leal, Díaz y Crossa, la interrupción del tiempo de los funcionarios por los clientes de la burocracia constituye una manifestación de los discursos sobre la participación y las demandas ciudadanas de transparencia, valores promovidos precisamente por una de las dimensiones de la “buena gobernanza”. Notando estas paradojas, el capítulo arriba a la valiosa conclusión de que las distintas concepciones del tiempo reproducen jerarquías en el seno de la propia burocracia. Más aún, el análisis constituye una interesante vuelta de tuerca al argumento en *Las instituciones voraces* de Lewis Coser (1980): el tiempo laboral y el tiempo personal, incluyendo el tiempo libre, pasan, al menos de manera transitoria, a ser propiedad de la Semovi; “ello implica cierta ‘estatización del tiempo’ dentro del mismo Estado: proceso mediante el cual los tiempos de trabajo

y descanso de los funcionarios eran capturados por instancias superiores del aparato de Gobierno” (p. 105).

Aunque el texto tiene asimismo la virtud de no restringirse a los “burócratas de calle” o en contacto directo con ciudadanos, ahora más en boga por la tardía influencia del celebrado estudio *Street-Level Bureaucracy* de Michael Lipsky (2000 [1980]), sí ofrece algunas consideraciones importantes acerca de las interacciones entre la burocracia y sus clientes: desde el sostenimiento explícito de las reglas formales —dirigida a defenderse de las demandas y peticiones de trato particularizado por parte de los ciudadanos— hasta los comportamientos discrecionales, basados en la admisión de que la ley “no es congruente con la realidad”. Confrontadas con las realidades del trabajo, las reglas claras y universalmente aplicables, nunca determinadas, requieren necesariamente de una interpretación y una adaptación a las circunstancias del momento: “como la ley no se acopla a la realidad” —en palabras de una de las funcionarias participantes en el estudio—, “le toca al burócrata hacer la realidad asequible a la ley” (p. 39).

En los capítulos 4 y 5, se ofrece un interesante argumento sobre la materialidad de la burocracia y un análisis matizado y valioso del papel de los “actantes no humanos” (en términos de la teoría del actor-red), como tecnología, programas informáticos o documentos escritos, en las relaciones entre los trabajadores de la dependencia y con actores externos, basados en casos empíricos muy bien seleccionados. Este tema se desarrolla además al describir pormenorizadamente las distintas y complejas dimensiones de los documentos oficiales en relaciones al interior de la burocracia y con clientes.

La relevancia y los aportes del libro van más allá del caso y de la coyuntura analizados. A pesar de la abundante literatura sobre antropología del Estado, no se ha concedido tanta atención empírica a los aparatos del Estado propiamente dichos. *Hacer bien las reglas* tiene en cuenta los discursos y representaciones mediante los que se proyecta y difunde la “idea del Estado”, preocupación frecuente en gran parte de dicha literatura; pero combina este enfoque con un análisis etnográfico de las prácticas mundanas —por ejemplo, producir y firmar documentos— mediante las que se “hace y deshace” al Estado. Al centrarse en lo que los burócratas hacen de manera cotidiana, el libro nos revela al Estado como una *entidad concreta* y nos ofrece una valiosa mirada sobre “la gobernanza de la vida diaria” (véanse Giorgio Blundo y Pierre-Yves Le Meur (eds.), *The Governance of*

*Daily Life in Africa. Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, 2009). Gracias a este enfoque aprendemos cómo los servidores públicos son entrenados y socializados en su trabajo, cómo definen su papel en la sociedad y cómo negocian las demandas contradictorias que les hacen sus clientes, sus superiores y las instituciones externas desde las que se busca definir sus tareas y disciplinarlos conforme a discursos y prácticas de “buena gobernanza”, “transparencia”, auditoría y fiscalización, en un contexto de políticas de gestión cambiantes y de acumulación de reformas de la administración pública.

