

XVII

Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en México y su democracia

Maximiliano García Guzmán • Berenice Patricia Ramírez
López • Gabriel Badillo González
COORDINADORES

Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana



Jorge Cadena-Roa
Miguel Armando López Leyva
COORDINADORES GENERALES

IX

Congreso Nacional
de Ciencias Sociales

Las ciencias sociales y los retos
para la democracia mexicana





LAS CIENCIAS SOCIALES
Y LOS RETOS PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA

Jorge Cadena-Roa
Miguel Armando López Leyva
Coordinadores generales

LAS CIENCIAS SOCIALES
Y LOS RETOS PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA

XVII

Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en
México y su democracia

Maximiliano García Guzmán
Berenice Patricia Ramírez López
Gabriel Badillo González
Coordinadores



COORDINACIÓN GENERAL

Jorge Cadena-Roa (COMECESO)
Miguel Armando López Leyva (CH-UNAM)

COMITÉ CIENTÍFICO

Jorge Cadena-Roa (COMECESO)
Rosalba Casas Guerrero (IIS-UNAM)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
Carola García Calderón (FCPyS-UNAM)
Miguel Armando López Leyva (CH-UNAM)
Margarita Lumbreras Hernández (BUAP))
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (CEPHCIS-UNAM)
Armando Sánchez Vargas (IIEc-UNAM)
Héctor Raúl Solís Gadea (UdG)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)
Eduardo Vega López (FE-UNAM)

COMITÉ ORGANIZADOR

Jorge Cadena-Roa (COMECESO)
Miguel Armando López Leyva (CH-UNAM)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
Carola García Calderón (FCPyS-UNAM)
Mauricio Sánchez Menchero (CEIICH-UNAM)
Armando Sánchez Vargas (IIEc-UNAM)
Paulina Arredondo Fitz (IIS-UNAM)
Sandibel Martínez Hernández (COMECESO)

COORDINACIÓN TÉCNICA

Paulina Arredondo Fitz (IIS-UNAM)
Sandibel Martínez Hernández (COMECESO)

DIFUSIÓN

Laura Gutiérrez Hernández (COMECESO)
Adriana Razo Salinas (IIS-UNAM)
Francisco Ehécatl Cabrera (IIS-UNAM)
Víctor Alfonso Fonseca González (IIS-UNAM)
Octavio Olvera Hernández (IIS-UNAM)
Ana Karen Rivera León (IIS-UNAM)
Antonio Sierra García (IIS-UNAM)

SISTEMAS Y ASISTENCIA TÉCNICA

Roberto Holguín Carrillo (COMECESO)
Edgar Martínez Otamendi (COMECESO)

COORDINACIÓN DE TALLERES

Laura Gutiérrez Hernández (COMECESO)
Roberto Holguín Carrillo (COMECESO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECESO)

EQUIPO DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN IIS-UNAM

Sofía Aké Farfán (IIS-UNAM)
Juan Javier Alcántara López (IIS-UNAM)
Francisco Daniel Álvarez Chávez (IIS-UNAM)
Julio César Cruz Estrada (IIS-UNAM)
Michelle Catherine García (IIS-UNAM)
María De La Luz Guzmán (IIS-UNAM)
Ernesto Pathros Ibarra García (IIS-UNAM)
Carlos Sánchez Perales (IIS-UNAM)

9ª FERIA DEL LIBRO EN CIENCIAS SOCIALES

Rosaura Avalos Pérez (IIS-UNAM)
Rubí Hernández Ríos (IIS-UNAM)
Jorge Alberto Mejía Ruiz (IIS-UNAM)

PRESENTACIONES DE LIBRO

Heladio Herrera Cárdenas (IIS-UNAM)

EXPOSICIÓN ROSTROS DE VERACRUZ

Emmanuel Galindo (IIS-UNAM)
Jesús Francisco García Pérez (IIS-UNAM)
Wilbert Antonio Mendoza (IIS-UNAM)
Jonathan Menjivar Pleitez (IIS-UNAM)
Oscar Quintana Ángeles (IIS-UNAM)
Cynthia Trigos Suzán (IIS-UNAM)
Ángel Villalba Roldán (IIS-UNAM)

APOYO OPERATIVO

Norma Angélica Velázquez (IIS-UNAM)
Julio Caballero Godoy (IIS-UNAM)
Ingrid Plata Sandoval (IIS-UNAM)
Fernando Cordero Hortube (IIS-UNAM)
Edgar Guzmán Prieto (IIS-UNAM)
Ofelia Vilchis León (IIS-UNAM)

DISEÑO EDITORIAL

Roberto Holguín Carrillo (COMECESO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECESO)

DISEÑO GRÁFICO

Laura Gutiérrez Hernández (COMECOSO)
Alan Josué Luna Castañeda (IIS-UNAM)
Omar Reyes Solorzano (IIS-UNAM)

VOLUNTARIOS

Mercedes Ixchel Alonzo García
José Francisco Alvarado Juárez
Francisco Daniel Álvarez Chávez
Alan Fernando Álvarez Estrada
Eduardo Daniel Andrés Rivera
Miguel Ángel de Jesús Anguiano Torres
Aixa Galilea Antonio Nava
Fernanda Daniela Arenas Percastegui
Sergio Arias Alonso
Metzli Celic Arroyo Bonilla
Cintia Jocelyn Bravo Cárdenas
Inti Calderón Reyes
Alejandro Camacho Ake
Yoatzin Alitzel Camacho García Ruíz
Brenda Naomi Caracheo Pedraza
Valeria Carillo Sánchez
Marco Antonio Cayetano Aguilar
Javier Cervantes López
Olga Cruz Arellano
Alejandro De la Cruz Ávila
Daniel De la Torre González
Moisés De Valle Villegas
Ariane Del Águila Hernández
Yeni Esmeralda Del Carmen Martínez
Valeria Delgado Montero
Saraí Díaz Ascanio
Dennia Elizabeth Domínguez Rojas
María Rebeca Espinosa Martínez
Maribel Fernández López
Kristofer Franco Rojo
Jennifer Maribel Galicia Hernández
Diego André Galicia Ramírez
Esperanza Del Carmen Gallardo Rosas
Dalia García Chávez

Sofía Ziri6n Mart6nez (COMECOSO)

FORMACI6N DE TEXTOS

Juan Jos6 Caballero Flores (COMECOSO)

DISEÑO DE PORTADA E INTERIORES

Omar Reyes Solorzano (IIS-UNAM)

VOLUNTARIOS

Mar6a Fernanda Garc6a Cruz
Pavel Alonso Garc6a Magdaleno
Mar6a Jimena Garc6a Maldonado
Guadalupe Garc6a Ram6rez
Michelle Catherine Garc6a Velasco
6ngela Gayosso Pit6l
F6tima Gonz6lez S6nchez
Danna Paola Guerrero Salazar
Rodrigo Hern6ndez Cervantes
Miguel 6ngel Hern6ndez Lazo
Joan Alejandro Hern6ndez Rojas
Iliana Hern6ndez Ruiz
Samantha Daniela Hern6ndez Santiago
Marisel Hinojosa Toro
Ania Delia Infante Fern6ndez
Mariana Ju6rez 6ngel
Carlos Yahir Lara Bautista
Sergio Adri6n Le6nero Hern6ndez
Ian Alejandro Lepe Qui6ones
Luc6a Jimena L6pez Gonz6lez
6ngeles Cecilia Lorenzo Ciriaco
Christian Fabian Lucano Uzquiano
Flor Yazm6n Maldonado Cruz
Janet Mart6nez Aparicio
Dulce Mar6a Mart6nez Gonz6lez
Francisco Javier Mart6nez Rodr6guez
Iv6n Alexis Mart6nez Sosa
Araceli Mej6a Balderrama
Samara Mej6a Carrillo
V6ctor Hugo Monroy L6pez
Sophia Michelle Moraga Lara
Sebast6n Morales Cordero

VOLUNTARIOS

Francisco José Morales Larumbe
Patricio Axayacatl Morales López
Jorge David Ordaz Jiménez
José Julián Peralta López
Karla Jacqueline Perdomo Velázquez
Lizbeth Patricia Pérez Hernández
Pulido Martínez David
Alondra Monserrat Quintero Pérez
Xiuhtlamin Ramírez Cruz
Andrés Ramírez Nájera
María Guadalupe Raya Avalos
Ixchel Metzeyali Reyes Romero
Adriana Daniela Rivas López
Diego Emiliano Rivera Mejía
Sarah Patricia Robledo Sánchez
Gerardo Daniel Rodríguez Benavidez
Aranzazú Rodríguez Ortega
José de Jesús Rosas Guerrero
Giovanni Ruiz Sánchez
Beatriz Saldaña Nieves
Sara Anahí Salgado Molina
Andrea Daniela Sánchez Domínguez
Carla Paola Sánchez Martínez
Carlos Sánchez Perales
Jesús Isaac Sánchez Vizcaya
Atzin Simón Chávez
Mónica Yazmín Solís Suárez
Miguel Ángel Soto Torres
Mitzi Texcucano Cruz
Gerson Roberto Tiscareño Saucedo
Anabel Trejo Saucedo
Elizabeth Troncoso Ortiz
Luis Ángel Vargas Santos
Danna Paola Vega Chino
Ana Belem Vera Flores
Nadia Guadalupe Villa Cárdenas
Sandra Sabina Villanueva Sosa
Marisa Paulina Zavala López

COORDINADORES DE EJES

Acción colectiva, participación ciudadana y sociedad civil

Marco Aranda Andrade (IINSO-UANL)
Gustavo Urbina Cortes (COLMEX)

Ciencias de las organizaciones en la democracia

Clotilde Hernández Garnica (FCA-UNAM)
José Luis Velasco (IIS-UNAM)

Ciencias sociales de la salud

Roberto Castro Pérez (CRIM-UNAM)
Miguel Ángel Rivera Herrera (FCPyS-UNAM)

Religiones, espiritualidades, y democracia en el Estado mexicano

Fernando M. González González (IIS-UNAM)
Mariana Molina Fuentes (CEBJ, UNAM)

Estudios sobre las desigualdades

Melina Altamirano (COLMEX)
Alí Ruíz Coronel (IIS-UNAM)

Educación y aprendizaje: desigualdades, calidad, políticas

Alejandro Canales Sánchez (IISUE-UNAM)
Lorenza Villa Lever (IIS-UNAM)

Desafíos de la ciudad contemporánea: memoria, disputas, futuros

Javier Delgado Campos (PUEC-UNAM)
Vicente Moctezuma Mendoza (IIS-UNAM)

Estudios sociales, económicos y políticos de la ciencia, tecnología e innovación

Marcela Amaro Rosales (IIS-UNAM)
Gabriela Dutréñit Bielous (UAM-X)

Feminismos, género y mujeres. Avances y retrocesos en las agendas hacia la igualdad

Karina Bárcenas Barajas (IIS-UNAM)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)

La democracia ante nuevos desafíos: polarización, declive y resiliencia

Karolina Monika Gilas (FCPyS-UNAM)
Alejandro Monsiváis Carrillo (COLEF)
Esperanza Palma Cabrera (UAM-A)

Las ciencias sociales en el siglo XXI

Rosalba Casas Guerrero (IIS-UNAM)
Oscar Contreras Montellano (COLEF)
Cristina Puga Espinosa (FCPyS-CEPHCIS-UNAM)

Los retos de los derechos humanos

Carlos Aguilar Astorga (UAM-L)
Luis Raúl González Pérez (PUDH-UNAM)

Los retos de la ciudadanía laboral y el desarrollo económico

Alfredo Hualde Alfaro (COLEF)
Sara Ochoa León (FE-UNAM)

Migraciones, refugio y políticas migratorias

Martha Judith Sánchez Gómez (IIS-UNAM)
Eduardo Torre Cantalapiedra (COLEF)

Dinámica demográfica, desigualdades y medio ambiente

Ana Escoto Castillo (FCPyS-UNAM)
Sandra Murillo López (IIS-UNAM)

Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en México y su democracia

Maximiliano García Guzmán (FCPyS-UNAM)
Berenice Patricia Ramírez López (IIEc-UNAM)
Gabriel Badillo González (IIEc-UNAM)

Energía y transiciones socio-ecológicas

Sofía Ávila Calero (IIS-UNAM)
Marcela Torres Wong (FLACSO-México)

Tecnologías digitales, cultura, sociedad y política

Rodrigo Perera Ramos (FCPyS-UNAM)
Raúl Trejo Delarbre (IIS-UNAM)

Transparencia, ética e integridad

María Marván Laborde (IIJ-UNAM)
Jacqueline Peschard Mariscal (SUT-UNAM)

Violencias, ilegalidades e inseguridad

Jairo Antonio López (UAZ)
Silvia Inclán Oseguera (IIS-UNAM)

La formación teórica y metodológica del profesional,
el docente y el investigador de las ciencias sociales

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera (IIS-UNAM)

Lorena Umaña Reyes (FCPyS-UNAM)

AGRADECEMOS a todos los que contribuyeron a que el IX Congreso Nacional de Ciencias Sociales (IXCNCS), *Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana*, fuera un éxito:

Mtra. Yvon Angulo Reyes, directora interina del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), y a su equipo de trabajo por haber hospedado el Congreso y facilitado su desarrollo;

Dr. Miguel Armando López Leyva, actual Coordinador de Humanidades quien siendo director del IIS solicitó la sede del IXCNCS y llevó a cabo los preparativos para el mismo;

Dr. Mauricio Sánchez Menchero, director del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades que proporciona la sede del COMECSO;

Dra. Carola García Calderón, directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales;

Dra. Mónica González Contró, directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas;

Dr. Armando Sánchez Vargas, director del Instituto de Investigaciones Económicas;

Dr. Juan Antonio Cruz Parceró, director del Instituto de Investigaciones Filosóficas;

Dr. David García Pérez, director del Instituto de Investigaciones Filológicas;

Mtro. Eduardo Vega López, director de la Facultad de Economía;

Dr. Melchor Sánchez Mendiola, Coordinador de la Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia (CUAIEED);

Mtro. Ricardo Arroyo Mendoza, director de Tecnologías de la Información, CUAIEED;

A los miembros del Comité científico del Congreso;

A los Coordinadores de los ejes temáticos del Congreso.

Agradecemos también a los alumnos de licenciatura y posgrado que dieron su apoyo en la semana del Congreso.



Los trabajos incluidos en *Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana*, coordinado por Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, caen bajo la licencia de Creative Commons Atribución-Sin Derivar 4.0 Internacional (CC BY-ND 4.0). El contenido de dichos trabajos puede ser copiado y redistribuido en cualquier medio o formato, siempre y cuando se den los créditos correspondientes y no tenga fines comerciales.

El contenido, textos, cuadros e imágenes, de los trabajos publicados aquí es responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones de los coordinadores ni de las instituciones académicas a las que se encuentran adscritos.

Obra en www.comecso.com

Cómo citar:

García Guzmán, Maximiliano, Berenice Patricia Ramírez López y Gabriel Badillo González, coords. 2025. Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en México y su democracia. Vol. XVII de Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana. Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Leyva, coords. México: COMECOSO.

Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana

COORDINADORES GENERALES

Jorge Cadena-Roa
Miguel Armando López Leyva

VOLUMEN XVII

Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en México y su democracia

COORDINADORES

Maximiliano García Guzmán
Berenice Patricia Ramírez López
Gabriel Badillo González

ISBN Colección: 978-607-8664-55-9
ISBN Volumen XVII: 978-607-8664-57-3

Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, AC.
www.comecso.com

Instituto de Investigaciones Sociales
www.iis.unam.mx

Ciudad de México, 2025

Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana consta de veinte volúmenes, correspondientes a los ejes temáticos desarrollados en el IX Congreso Nacional de Ciencias Sociales, que se ponen a disposición del público en formato de documento portátil (.pdf). En esta edición del Congreso los eventos especiales (tales como las Conferencias Magistrales, Mesas Magistrales y Presentaciones de libro) fueron grabados y también se encuentran disponibles en formato digital. Junto con los volúmenes, pueden encontrarse en la siguiente dirección: <https://www.comecso.com/congreso-ix/volumenes>.

Índice

Presentación	17
<i>Jorge Cadena-Roa</i>	
Mensaje de bienvenida	25
<i>Miguel Armando López Leyva</i>	
Introducción	31
<i>Maximiliano García Guzmán, Berenice Patricia Ramírez López y Gabriel Badillo González</i>	
Incidencia de las políticas públicas en el valor social, desde una perspectiva intersectorial.	
Políticas de acreditación de la calidad y valor social en Educación Superior: desigualdades institucionalizadas	37
<i>Jeison Felipe Gómez Sánchez</i>	
La transformación de la Ciudad de México y sus finanzas públicas, en el marco de su reforma política.....	71
<i>Marcela Anahí Hernández Ramírez</i>	
Evaluación de programas sociales	
Evaluación de resultados de la implementación del programa social Sembrando Vida en San Luis Potosí.....	105
<i>Luis David Cruz González</i>	
Programas sociales y la construcción de redes clientelares, tarjetas de participación	129
<i>Diana Ruiz Robles</i>	

Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos

Desarrollo humano en los centros de reinserción social: un enfoque para las políticas públicas 157

Gretel Ramos Pitones y Virginia Romero Plana

Del dicho al hecho o por qué persisten las brechas de implementación. Un análisis de la Política de Transparencia en México más allá de sus instrumentos normativos 173

Jason Alexis Camacho Pérez y Mauricio Rivera Eisenmann

La incidencia política de los colectivos de víctimas de desaparición y de las ONG de derechos humanos en el cambio de la política pública en materia de desaparición de personas en Jalisco y en Nuevo León (2010-2022) 205

Raúl Alberto Rosales Ochoa

Seguridad pública y violencia

Las burocracias a nivel de calle en el ámbito escolar para el análisis de la atención a niñas y niños que sufren violencias en el hogar 235

Cynthia Lucía Carpio Valencia

Análisis estratégico de las Políticas Públicas para la Seguridad Nacional de México: Oportunidades para un gobierno efectivo 251

Luis Gustavo Arteaga Suárez

Bienestar y redistribución del ingreso

Por mi raza hablará la desigualdad 271

Carlos Guerrero de Lizardi

El cambio de Prospera a las Becas Benito Juárez y su impacto en el bienestar de las familias

beneficiarias	293

Viviana Ramírez y Mireya Rosado Sarzo

Actores, instituciones y capacidad de gobierno

Una observación del gobierno de AMLO desde el punto de vista sistémico.....	315

Laura Hernández Arteaga

La planeación del desarrollo local y sus implicaciones en la transición a la implementación. Estudio de caso Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2023.....	335

Yaneli Isabel Chávez Álvarez, Bernabé Lugo Neria y Israel Cruz Badillo

Imaginario social sobre el director escolar: constitución semiótica para el ejercicio de las políticas educativas de la NEM.....	353

Diana Karina González López

Desafíos de la lucha contra la corrupción en los gobiernos locales	369

Diana Vicher García

Desarrollo sustentable y recursos naturales

La gobernanza y proceso deliberativo desde el consejo de cuenca río fuerte Sinaloa para una gestión integrada del agua y sus implicaciones sociales.....	387

María del Refugio Gaxiola Durán

El desarrollo sustentable, soft law y su materialización. El caso del Valle de Toluca	413

Luis Raúl Ortiz Ramírez, Gabriela Fuentes Reyes y Juan Bernal Aguirre

¿Es posible pasar de la minería extractivista a la minería sustentable? El caso de la mina "Las Chispas"?	441

María del Rosario Fátima Robles Robles

Presentación

Jorge Cadena-Roa
Secretario Ejecutivo
COMECOSO

Esta publicación reúne los trabajos seleccionados por los coordinadores de los ejes temáticos del IX Congreso Nacional de Ciencias Sociales (IXCNCS), *Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana*, que tuvo lugar en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, del 8 al 12 de abril de 2024, gracias a la generosa hospitalidad de sus directivos, su equipo de trabajo, su comunidad académica y la de varias entidades de la UNAM que alojaron algunas actividades del Congreso.

El COMECOSO agrupa a todas las ciencias sociales: las ciencias de las organizaciones, la antropología, las ciencias jurídicas, la ciencia política, la comunicación, la demografía, la economía, la geografía, la historia, la psicología social, las relaciones internacionales y la sociología y también de áreas interdisciplinarias como estudios regionales, desarrollo intercultural, educación, metodología de las ciencias sociales, salud pública, trabajo social, migraciones y movilidades, riesgos y desastres, sustentabilidad y medio ambiente, urbanismo y otras más. Todas ellas cuentan con capacidades científicas instaladas muy considerables para definir y estudiar problemas complejos, elaborar diagnósticos, identificar causas y consecuencias, generar conocimientos nuevos, proponer soluciones y evaluar los resultados de intervenciones previas. Nuestro congreso bienal es el más interdisciplinario e interinstitucional de las ciencias sociales mexicanas.

En vísperas de las elecciones generales a celebrarse el 2 de junio del 2024, el Comité científico del Congreso decidió que su tema central fuera la democracia y la formación del nuevo gobierno que tendría que atender diversas problemáticas de enorme importancia. El VIII CNCS estuvo centrado a los desafíos que presentaba la pospandemia y el futuro inmediato. Ahora la atención estaría centrada en los retos para la democracia. En tres de las cuatro elecciones presidenciales anteriores (2000, 2006, 2012 y 2018) la ciudadanía había votado por despedir del ejecutivo federal al partido gobernante. En el 2000 terminó la prolongada hegemonía del PRI con

el triunfo del PAN que refrendó en el 2006. Sin embargo, 2012 el PRI recuperó la Presidencia de la República y en 2018, Morena, el partido más joven, desplazaba al PRI iniciando una nueva época en el país. ¿En 2024 volvería a ganar las elecciones? ¿Cuáles serían las tareas pendientes para el siguiente gobierno? ¿Cuáles sus prioridades y estrategias?

Desde marzo del 2020 el país sufrió el flagelo de la pandemia del COVID-19 que provocó la pérdida de cientos de miles de vidas humanas con todo lo que ello implica para sus familias, sus seres queridos, sus comunidades, para el país. Para comprender lo que sucedía, sus consecuencias previsibles y para hacer recomendaciones de política pública, organizamos el ciclo de conferencias *Las Ciencias sociales y el coronavirus* del 12 de mayo al 30 de junio de ese año (<https://www.comecso.com/coronavirus>), cuyas versiones revisadas fueron publicadas en un libro colectivo con el mismo título (https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2022/01/CSyCoronavirus_220121.pdf). Ese desastre corrió paralelo al mayor desajuste económico mundial en cien años. A lo anterior se sumó el creciente deterioro de la seguridad pública, retrocesos respecto a logros alcanzados durante décadas de construcción de la democracia en México, violaciones a los derechos humanos derivados de la creciente presencia del ejército en asuntos de seguridad pública y un debilitamiento del Estado constitucional de derecho. La lista de amenazas y retrocesos podría alargarse, pero solo agregó que, ahora que más se necesita del conocimiento científico, el presupuesto destinado a la ciencia, la tecnología y la innovación disminuyó y que el diseño de políticas públicas basadas en evidencias fue desplazado por decisiones unilaterales, cuando no unipersonales. Este breve e incompleto balance de la situación es suficiente para darnos cuenta de que el país enfrenta enormes desafíos en el futuro inmediato. Así estamos, no sirve de nada ocultarlo, minimizarlo, hacer como si no pasara nada.

Para el IXCNCS fuimos muy afortunados de contar con la participación de 25 destacados conferencistas que trataron los siguientes temas: Manuel Alcántara, *La democracia fatigada en el marco de sociedades virtuales cansadas*; Gerardo Munck, *Las ciencias sociales y la democracia: dos miradas*; Claudio Lomnitz y Alejandro Portes, *Reflexiones sobre las ciencias sociales en México y Latinoamérica en el marco de la celebración por el 85° Aniversario de la Revista Mexicana de Sociología*.; Carlos Fidel, Flavio Gaitán e Iliana Yaschine, *Desigualdad y pobreza en México y América Latina en el marco de los retos para la democracia*; Isabel Osorio Caballero, Seyka Sandoval y Sara Ochoa, *Retos y oportunidades de la economía mexicana de cara al futuro*;

Carlos Silva, Salvador Maldonado y José Luis Velasco, *Inseguridad y violencia*; Irene Pisanty, Mildred Castro y Eduardo Vega, *La crisis del agua en México: desafíos hidrológicos, hidráulicos y de política pública*; Araceli Pérez, Emanuela Borzacchiello y Libertad Argüello, *Desplazamiento forzado interno y violencias en México*; María Marván, Rosa María Mirón y Javier Aparicio, *Resiliencia de la democracia*; Liz Hamui Sutton, Marina Kriscautzky y Jackeline Bucio, *Inteligencia artificial en la docencia, la investigación y la difusión*.

La convocatoria al IXCNCS comprendió 21 Ejes temáticos para los que recibimos 1,202 ponencias. Los 44 coordinadores de eje aceptaron 802 de ellas que fueron presentadas en 216 mesas de trabajo. Se programaron 22 mesas magistrales, con la participación de 70 especialistas. Se realizó una feria del libro de las ciencias sociales en la que participaron 25 casas editoriales y se presentaron 15 libros. Las conferencias, mesas magistrales y presentaciones de libros fueron transmitidas en vivo y se pueden consultar en nuestro canal de YouTube (<https://www.youtube.com/comecso>). Como en congresos anteriores, se impartieron talleres sobre temas como análisis del discurso, cartografías participativas, movimientos estudiantiles, análisis de las imágenes, análisis espacial de datos sociopolíticos, entre otros.

Durante mi gestión como Secretario Ejecutivo del COMECSO procuramos ampliar la cobertura temática de los congresos nacionales de ciencias sociales, enfatizar su vocación interdisciplinaria, multiplicar las oportunidades de contacto entre practicantes de diversas disciplinas, atraer la atención sobre algunos de los problemas más apremiantes que enfrenta el país, incentivar la formulación de propuestas de intervención de los sectores social, gubernamental, legislativo, privado y académico para atenderlos, atraer la atención sobre las capacidades instaladas en las ciencias sociales y su potencial para apoyar actividades de intervención. Por ello, en el IXCNCS se incluyeron ejes temáticos dedicados a:

- *ciencias de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil* porque es evidente que las organizaciones son la vía más efectiva para canalizar esfuerzos colectivos orientados a solucionar problemas y producir efectos deseables. Tenemos que impulsar el estudio de las organizaciones a fin de potenciar la eficacia, eficiencia, relevancia y legitimidad de la acción colectiva;
- *las ciencias jurídicas* porque las leyes son la forma de regular las relaciones sociales en condiciones democráticas y de economía de mercado, de acotar las decisiones

discrecionales y arbitrarias de diferentes actores, de procurar que las relaciones entre las partes se mantengan dentro de marcos previsibles y regulados;

- *la democracia ante nuevos desafíos: polarización, declive y resiliencia* porque en diferentes partes del mundo, aun en países con democracias consolidadas, los sistemas democráticos han sufrido deterioros y regresiones que es necesario reconocer, entender, contener y revertir y con esos conocimientos contribuir a la conservación de la democracia, a su ampliación, profundización y a que prevalezca sobre las amenazas autoritarias;
- *opinión, pública, comunicación y encuestas* para entender la dialéctica de los discursos polarizantes, sus intenciones, la necesidad de distinguir entre información verdadera y falsa, que nos permita comprender cómo se moldea el sentido común y se producen el consenso y el disenso, para discernir la importancia de la deliberación en la toma de decisiones públicas y de la rendición de cuentas como responsabilidad democrática;
- *sustentabilidad, recursos naturales y energías limpias* porque sabemos de las amenazas que enfrenta la humanidad por el deterioro ambiental, el calentamiento global, la creciente escasez de agua potable, la zoonosis y otras amenazas que deben atenderse de inmediato;
- *tecnologías de la información y la comunicación, redes digitales y sociedad* porque la pandemia aceleró el uso de diferentes tecnologías en el hogar, en la escuela, en el trabajo y está por conocerse su impacto en la sociedad, particularmente por el uso de inteligencia artificial en diferentes actividades;
- *vulnerabilidades, riesgos y desastres* porque la pandemia debe ser analizada como un desastre mayúsculo y porque resulta evidente que hay un margen muy considerable para mejorar lo que hemos hecho en materia de prevención, atención y recuperación;
- *Sistemas agroalimentarios* porque la producción, distribución y consumo de alimentos para una población creciente es de importancia vital, lo mismo que la atención a los problemas de salud asociados con el consumo de algunos alimentos y bebidas, como la obesidad, la diabetes y la hipertensión, enfermedades crónico-degenerativas que en México han alcanzado niveles alarmantes.

Otros ejes temáticos del IXCNCS estuvieron dedicados a temas que se habían tratado con anterioridad en nuestros congresos y que generan importantes intercambios de ideas y propuestas, como ciencia, tecnología e innovación, cultura, religiones y representaciones colectivas, problemas

económicos y de política pública, desigualdades, vulnerabilidades e interseccionalidad, población y desarrollo, educación, estudios de género, mercados de trabajo, relaciones internacionales, migraciones, la vida en las ciudades, sociedad civil, protestas y movimientos sociales, salud pública, violencias, ilegalidades y crimen, padecimientos mentales, problemas teóricos y metodológicos de las ciencias sociales, entre otros.

En palabras de Clausewitz, sostenemos firmemente que *el conocimiento se debe transformar en capacidades genuinas*. La clave para conseguirlo se encuentra en estrechar los lazos y la colaboración entre pensadores (*thinkers*), particularmente quienes se dedican al estudio sistemático de causas y consecuencias, e implementadores (*doers*), es decir, políticos, funcionarios públicos, diseñadores e implementadores de política pública. El IXCNCS mostró las capacidades científicas instaladas con las que cuenta el país para comprender los procesos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales; para proponer formas de intervención basadas en evidencias que enfrenten los graves problemas que nos amenazan, que también nos ayuden a prevenir, preparar, responder y recuperarnos de los desastres que inevitablemente ocurrirán en el futuro. Con este Congreso refrendamos nuestra disposición a poner el conocimiento generado por las Ciencias Sociales al servicio del país.

Desde la Secretaría Ejecutiva del COMECOSO hemos procurado impulsar el desarrollo de ciencia básica, pero también de ciencia post-académica, es decir, no dirigida solamente a especialistas y a nuestros pares, sino a actores no académicos, sociales, gubernamentales, legislativos, del sector privado, que se traduzca en resultados y productos que pueden elevar la calidad de vida de la población, mejorar el funcionamiento de las instituciones, mejorar la efectividad de los sistemas de procuración e impartición de justicia, enfrentar los desafíos del cambio climático, atender las problemáticas que enfrentan los migrantes, la falta de empleo, superar las limitaciones fiscales y la austeridad gubernamental que en la práctica se traduce en la destrucción de capacidades estatales y en una severa limitación de la acción pública estatal. No tenemos duda de que las ciencias sociales pueden contribuir a la comprensión, atención y solución de los graves problemas que enfrentamos como colectividad. Tenemos propuestas viables para enfrentar los más diversos problemas de la convivencia social en paz, justicia y democracia. Lo que nos motiva es una firme voluntad de comprender de manera sistemática y basada en evidencias fenómenos de la vida en sociedad. No nos mueve una lógica de poder, sostenemos que la ciencia

debe permanecer ajena a las contiendas políticas y los discursos ideológicos. Queremos sí, un mejor país, y nuestra manera de contribuir a ello es proporcionado una base científica para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Agradezco, en nombre del COMECSO a todos los que hicieron posible que el IXCNCS fuera un éxito, a los conferencistas, ponentes, moderadores y comentaristas y al público que de manera presencial o remota siguió sus actividades. Particularmente estamos muy agradecidos con el director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Dr. Miguel Armando López Leyva, quien asumió con entusiasmo el reto de ser el anfitrión de este Congreso que se desarrolló bajo la mirada atenta de la directora interina del mismo instituto, Dra. Ivon Angulo.

Aprovecho para agradecer a quienes apoyaron las actividades de esta Secretaría Ejecutiva durante el periodo 2016-2024. En primer lugar, al Comité Directivo y a la Asamblea General del COMECSO por su confianza y apoyo. Agradezco muy especialmente a la Dra. Guadalupe Valencia García quien siendo directora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM, acogió sin reservas la sede del COMECSO. El Dr. Mauricio Sánchez Menchero, director actual del CEIICH mantuvo el apoyo irrestricto a las actividades del Consejo. También quiero dejar constancia de nuestro reconocimiento a las entidades de la UNAM que durante ese periodo apoyaron las actividades cotidianas del Consejo: Dra. Guadalupe Valencia, Coordinadora de Humanidades; Dr. Miguel Armando López Leyva, Coordinador de Humanidades; Dra. Angélica Cuéllar y Dra. Carola García Calderón, directoras de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Dr. Tomás Rubio Pérez, director de la Facultad de Contaduría y Administración; Mtro. Eduardo Vega, director de la Facultad Economía; Dra. Mónica González Contró, directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. David García Pérez, director del Instituto de Investigaciones Filológicas; Dra. Marcela Amaro Rosales, directora del Instituto de Investigaciones Sociales; Dr. Melchor Sánchez Mendiola, Coordinador de la Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia (CUAIEED) y al Mtro. Ricardo Arroyo Mendoza, Director de Tecnologías de la Información de la CUAIEED.

La publicación de estos volúmenes no busca solo dejar constancia de lo realizado, sino de que tenga la mayor difusión posible, que estos trabajos lleguen a públicos cada vez más amplios y se vea la importancia de las Ciencias Sociales para la comprensión de los problemas nacionales y su capacidad de generar propuestas de atención y solución a ellos. De esa manera esperamos

contribuir a que se haga cada vez más y mejor investigación, de que se presenten más y mejores propuestas de intervención para la solución de problemas, que se conozcan las capacidades instaladas con las que cuenta el país en ciencias sociales, que se sepa de qué manera pueden contribuir a la comprensión y solución de los grandes problemas nacionales.

En el 2016, la Asamblea General del COMECSO me eligió para el cargo de secretario ejecutivo de la asociación. Mi periodo concluía en el 2020, pero debido a las restricciones impuestas por la pandemia el Comité Directivo me solicitó que continuara en el cargo hasta que la sucesión pudiera darse en condiciones adecuadas. La Asamblea General ratificó esa decisión. Esta será la última presentación de los resultados del Congreso que escriba como Secretario Ejecutivo del Consejo. Quiero por eso dedicar unas líneas para resumir lo que hicimos en los últimos ocho años:

1. Organizamos cuatro congresos nacionales de ciencias sociales, incluido el IXCNCS. Uno de ellos, el de 2020, durante la pandemia, fue en línea. En esos cuatro congresos se impartieron 24 conferencias magistrales, se presentaron 94 mesas magistrales y se expusieron 2,855 ponencias;
2. Cada año, desde el 2018, convocamos a la semana nacional de las ciencias sociales. En las seis primeras semanas nacionales que organizamos participaron 598 coordinadoras y coordinadores, se registraron 1,385 actividades académicas en las que participaron 6,071 personas en todo el país. Este número no incluye al público que estuvo presente ni a quienes vieron posteriormente las actividades que quedaron registradas.
3. Convocamos a la formación de siete grupos de trabajo en los que, hasta el momento de escribir esta presentación, participan más de 200 especialistas de más de un centenar de entidades académicas del país y del extranjero. Los temas sobre los que trabajan esos grupos de trabajo son: *Desplazamiento forzado interno y violencias en México*; *Desastres*; *El humor, la risa y las jerarquías*; *Atención psicológica para estudiantes universitarios y del bachillerato en México*; *Senderos metodológicos para la investigación social contemporánea*; *Gobernanza*; *Retos y posibilidades para la teoría social en el siglo XXI*.
4. Avanzamos en la internacionalización del COMECSO: reactivamos nuestra afiliación a la International Science Council (ISC) y a propuesta nuestra, la coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Desastres del Consejo fue nombrada miembro del comité científico del

Programa de Investigación en Riesgos de Desastre (IRDR) de la ISC y la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, fuimos reconocidos por la International Sociological Association (ISA) como representantes de los sociólogos mexicanos.

5. En materia de difusión, nuestro portal (<https://www.comecso.com/>) pasó de 144,433 vistas en 2017 a 1,512,305 en 2023. Hemos subido 241 videos a nuestro canal de YouTube y el número de suscriptores al canal pasó de 27 en 2017 a 2,320 en el 2023. Desde 2017, enviamos un boletín semanal a unos 6,975 suscriptores. El número de seguidores del COMECOSO en Facebook se triplicó y el de X (antes Twitter) casi se cuadruplicó.

Prácticamente todas estas actividades han sido realizadas por un pequeño equipo de trabajo que me ha acompañado durante estos años y sin el cual no habríamos alcanzado las metas que nos propusimos: Sandibel Martínez, Secretaria técnica; Roberto Holguín, Coordinador de innovación tecnológica; Laura Gutiérrez, Coordinadora de difusión y comunicación; Anabel Meave, Asistente ejecutiva; Edgar Martínez, Becario de innovación tecnológica. Nuestro reconocimiento a los 104 alumnos de licenciatura y posgrado que apoyaron las actividades del IXCNCS. En la formación de los textos publicados aquí colaboraron Juan José Caballero y Sofía Zirión. Omar Reyes diseñó la portada.

Mis mejores deseos para el Dr. Ricardo López Santillán, investigador del Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCIS) de la UNAM quien, a propuesta de la directora del Centro, Dra. Carolina Depetris, resultó electo por la Asamblea General del COMECOSO, para el honroso cargo de Secretario Ejecutivo durante el periodo 2024-2028.

Mensaje de bienvenida

Las Ciencias Sociales y los retos para la democracia mexicana

Miguel Armando López Leyva
Coordinador de Humanidades de la UNAM

“Las palabras tienen su valor en función de quién, cómo y cuándo las pronuncia, y en un contexto determinado todo puede tener sentido”, escribe el escritor húngaro Sándor Márai (2009: 34) en su novela *Los rebeldes*. Quienes somos científicos sociales, podemos apreciar el espíritu de esta frase, así fuese escrita para la ficción, un mundo en el que “lo imposible es posible”, donde “las leyes del cálculo de probabilidades pueden ser infringidas”, donde “puede aparecer un hombre más poderoso que el azar”, para citar a otro escritor, este rumano, Mircea Cărtărescu (2010).

Nuestro mundo, el que estudiamos en su diversidad de fenómenos y procesos, en el que convivimos y discutimos, no es de ficción, aunque a veces haya paralelismos inquietantes que nos hagan dudar del suelo que pisamos. Sucesos que podríamos considerar impensables en otro tiempo, transcurren con naturalidad hoy y nos acostumbramos a ellos; ideas que podríamos asumir razonablemente como inadmisibles, por excluyentes e intolerantes, rigen el destino de varios países en la actualidad y amenazan con regir a otros en el futuro; personajes con pretensiones autoritarias, con concepciones simplistas de la vida política, establecen los parámetros de la escena pública y consiguen apoyos sustantivos para sus causas. Es este un escenario de no ficción que bien daría pie a la imaginación fértil de un buen escritor.

Son estos, si acaso, algunos rasgos generales de la incertidumbre política de los tiempos recientes, que se suma a aquella que ya la ciencia social había advertido de nuestros entornos. Muchos han sido los diagnósticos sobre cómo y por qué se ha llegado a esta situación problemática. Cristina Lafont (2021), por ejemplo, ha sugerido el “significado intuitivo” de lo que llama el “déficit democrático” en el mundo: la decreciente “capacidad de los ciudadanos de participar en procedimientos de toma de decisiones que influyan efectivamente en el proceso político, de manera que éste vuelva a ser receptivo a sus intereses, opiniones y objetivos políticos”.

La conexión “responsiva” entre ciudadanos y gobernantes es la clave en esta interpretación, como ya lo habían advertido previamente, de distintas maneras y en distintos tiempos, otros

autores, como Peter Mair (2015) al referirse al “proceso de vaciado” de las democracias occidentales, y G. Bingham Powell (2004), cuando expresaba su preocupación acerca de las “subversiones” a la “cadena de la responsividad”. Dicha conexión (o desconexión más bien) es la que, desde esta perspectiva, parece generar la incertidumbre de la que hablo aquí, la del régimen político, entendido como reglas e instituciones, dimensión que se relaciona con otras no menores que se interrelacionan, como la representación y la rendición de cuentas.

Como puede apreciarse, me refiero a la democracia, y a una de las interpretaciones acerca de lo que provoca su actual condición crítica. Los riesgos que enfrenta no son menores y no debemos desestimarlos. No estamos frente a un proceso de estabilidad duradera ni en un momento de clara perdurabilidad, como se esperaba a finales del siglo pasado cuando llegó a su fin la tercera ola de las democratizaciones; estamos en una coyuntura delicada en la que se han puesto en duda los cimientos institucionales y conceptuales de la democracia por quienes se han visto beneficiados por ella.

Eso es lo que hace particularmente diferente esta nueva “ola de autocratización”, como se le ha llamado: los “agentes del cambio”, si se les puede llamar así, no son ahora militares o grupos armados en rebeldía, son líderes civiles, con altas tasas de popularidad, que aprovechan las condiciones de competencia que negociaron previamente para acceder al poder y, entonces, transgredir las reglas democráticas. El poder se personaliza, deja de ser institucional para encarnarse en un líder que define lo que es bueno y lo que es malo. El poder, siempre el poder, del que dijera el escritor nicaragüense Sergio Ramírez (2017), “es ya una locura en sí mismo”.

Esa ola ocurre en la mayor parte del mundo, por lo que nos reportan los informes más relevantes e influyentes de la materia, como nos lo recuerda el profesor Manuel Alcántara en su conferencia inaugural de este *IX Congreso Nacional de Ciencias Sociales: 2022 y 2023* han sido los peores años de las últimas décadas. Por cierto, en dicha conferencia, planteó la noción de “democracia fatigada” para referirse a los procesos conducentes al declive democrático y la necesidad de tener en cuenta tres cuestiones relevantes: la política centrada en líderes excesivamente individualistas, el desdibujamiento del eje “tradicional” de izquierda – derecha, y el efecto disruptor del presidencialismo, particularmente en América Latina.

Es relevante decir que esa situación crítica ha mermado el clima de trabajo para la comunidad académica. El *Índice de Libertad Académica de 2023*, entre cuyos indicadores se

encuentran la libertad de investigación y de cátedra, y la autonomía institucional de las universidades, dos de los basamentos de nuestra identidad como científicos sociales, establece que, de 179 países evaluados, en 22 de ellos, en donde la libertad académica ha caído, concentran más del 50% de la población mundial; en América Latina, el deterioro es particularmente visible en Uruguay, Nicaragua, El Salvador y Brasil. La libertad académica solo ha mejorado en cinco países (0.7% de la población mundial) y se ha estancado en la mayoría de ellos (152) en un nivel muy bajo. A nivel regional, hay algunas que se han visto afectadas más que otras: Asia y el Pacífico, América Latina y El Caribe, Medio Oriente y África del Norte. Un panorama preocupante, sin duda.

Porque el contexto importa y porque es el que nos corresponde afrontar y analizar con realismo, pero con optimismo cauteloso, resulta relevante que la Universidad Nacional Autónoma de México acoja una vez más el *Congreso Nacional de Ciencias Sociales* en su novena edición, una de las actividades más importantes del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (Comecsos). Lo es por el protagonismo que universidades como la nuestra tienen, en el sentido de su papel fundamental en la sociedad, lo que se observa no solo en la generación y transmisión del conocimiento, sus tareas básicas, sino en la “decisiva contribución” en la “definición de los grandes horizontes científicos y éticos de la humanidad”, como lo ha escrito Felipe Portocarrero Suárez (2017). Las universidades cumplen, además, con funciones que van más allá del presente inmediato, siguiendo con este autor: estimular a preguntarse metódicamente sobre cualquier asunto humano desde una perspectiva crítica, fomentar debates racionales e incitar a cuestionar los supuestos de todo razonamiento. En suma, incentivar nuestra imaginación y articular nuestra capacidad reflexiva. Nada mejor define el rol que juega nuestra Universidad Nacional, por lo cual este es el espacio propicio para dar cabida a distintas visiones sobre lo que ocurre con nuestra democracia, y comprender los variados procesos por los que ha transitado y experimenta en estos días.

En ese sentido, es doblemente relevante que el Congreso tenga lugar en 2024, año electoral, en el que nuestra democracia tendría que refrendarse mediante el mecanismo básico con el que se forman, expresan, agregan y distribuyen las preferencias ciudadanas: el voto. No es fortuito que el tema que nos congrega en esta ocasión sea: “Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana”, pues para el régimen es una prueba de resiliencia: de la correlación de fuerzas que

deriva de estos comicios y el proyecto de nación propuesto para conducir del país, dependerá su rumbo en los siguientes años. No es menor que del Congreso sea sede el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de nuestra Universidad, entidad en la que conviven las ciencias sociales y las humanidades, que fue creada para dar cabida al conocimiento pleno de “lo social”, y en el que la democracia ha sido tema recurrente de las investigaciones de los y las colegas. Bastaría citar *La democracia en México*, de Pablo González Casanova, para ubicar la raigambre que el tema tiene en la producción académica del IIS. Me congratulo de que sea así y que podamos aportar un escenario abierto al diálogo y a la discusión, a deliberaciones y posturas críticas que nos permitan entender mejor este presente pleno de desafíos. El éxito que tuvo el Congreso, visto desde la participación que concitó y el impacto que generó en nuestras comunidades, nos permite ser optimistas sobre la vitalidad de las ciencias sociales y las humanidades.

Referencias

- Cărtărescu, Mircea (2010), “El ruletista” en *Nostalgia*, Madrid, Impedimenta (versión ePub).
Índice de Libertad Académica de 2023, Consultado el 25 de marzo de 2024 en:
<https://academic-freedom-index.net/>
- Mair, Peter (2015), *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza.
- Márai, Sándor (2009), *Los rebeldes*, Barcelona, Salamandra.
- Lafont, Cristina (2021), *Democracia sin atajos. Una concepción participativa de la democracia deliberativa*, Madrid, Trotta (versión ePub).
- Portocarrero Suárez, Felipe (2017), “Prefacio” en *La idea de universidad reexaminada y otros ensayos*, Lima, Universidad del Pacífico (versión ePub).
- Powell, G. B. (2004) ‘The Chain of Responsiveness’. *Journal of Democracy*. Vol. 15 (No. 4), pp. 91-105.
- Ramírez, Sergio (2017), “Introducción. La necesidad de contar” en *Antología personal. 50 años de cuentos*, México, Océano Hotel de las Letras (versión ePub).

Miguel Armando López Leyva
Coordinador de Humanidades de la UNAM

Introducción

Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en México y su democracia

Maximiliano García Guzmán (FCPyS-UNAM)

Berenice Patricia Ramírez López (IIEc-UNAM)

Gabriel Badillo González (IIEc-UNAM)

Coordinadores

El mundo contemporáneo da cuenta de procesos sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales que se caracterizan, entre otros elementos, por su complejidad, heterogeneidad e interconectividad, es decir, los fenómenos que se observan en las distintas esferas de lo público, lo privado y lo íntimo se explican a partir de múltiples factores materiales e inmateriales que suponen un reto enorme para las estructuras que buscan darles algún tipo de respuesta, sobre todo cuando se expresan a nivel de necesidades, problemáticas, carencias, déficits o crisis.

En ese marco, el estudio y mejora de las capacidades públicas que se tienen para satisfacer las demandas de la población resultan claves, pues es a partir de ello que se puede impulsar enfoques, metodologías y estrategias que sean efectivas en su tratamiento. Por esa razón las políticas públicas son valiosas, dado que constituyen, probablemente, las herramientas más sólidas con las que cuentan los gobiernos y la ciudadanía para hacer frente a sus necesidades.

En efecto, ante una realidad donde las carencias colectivas son difícilmente solucionables, se requiere impulsar cada vez mejores y más creativas opciones de políticas públicas, entendidas como respuestas institucionales a problemas públicos sobre la base del consenso social, del uso del conocimiento científico y del reconocimiento abierto de los límites cuantitativos y cualitativos de la acción pública en un ambiente de escasez e incertidumbre.

Durante varias décadas se ha avanzado en el desarrollo de metodologías que articulen, expliquen e instrumenten el proceso de la política pública, siendo el célebre ciclo la opción por excelencia. Sin embargo, así como se ha transformado el mundo actual en sus distintas dimensiones, también lo han hecho los enfoques clásicos de las estrategias de gobierno y se han propuesto nuevos horizontes en su desarrollo.

Ello explica el surgimiento de perspectivas que, sin negar la utilidad didáctica y formativa del ciclo de políticas, intentan generar herramientas mucho más cercanas y adaptables a la realidad institucional y sus alcances. Ejemplo de lo anterior son las miradas novedosas como la coherencia de políticas, el enfoque de problemas perversos, la integración, la interseccionalidad, la perspectiva territorial, las políticas basadas en evidencia, la evaluación centrada en el usuario, la interconectividad de políticas, la perspectiva psicológica-conductual, el equilibrio puntuado, etc.

Todas ellas, y varias otras más, proponen impulsar y habilitar una visión de la política pública que se apoye decididamente en cualidades que caracterizan a la ciencia contemporánea, como la transdisciplina y el holismo metodológico, partiendo desde luego del reconocimiento de la complejidad como una propiedad inherente a la realidad de los fenómenos.

Se trata de un conjunto de miradas que propone una mejor definición de los problemas públicos a partir de la multicausalidad y del esfuerzo transcienceífico, es decir, del reconocimiento categórico de que ninguna ciencia puede por sí sola resolver una necesidad social, sino que se requiere de la convergencia estratégica de distintos saberes para su abordaje, comprensión y tratamiento (transdisciplina). Asimismo, se busca, en esa misma lógica, la integración de métodos de distintos campos del conocimiento para obtener rutas de exploración de los fenómenos con un espíritu de potenciación de las capacidades cognitivas con las que cuenta la humanidad, pero con la rigurosidad, solidez y coherencia del método científico (holismo metodológico).

Por su parte, al mencionar a la complejidad no se hace referencia únicamente al fenómeno en sí ni a su existencia *per se*, sino a la transformación que ocurre cuando se opera sobre él. En efecto, cuando se ataca un problema público la complejidad se despliega de manera exponencial si se reconoce que ésta crece a partir de la forma en que se define, pero también en las características que se imprimen en su solución; y a ello hay que agregarle lo que surge cuando una política tiene impactos directos e indirectos en otros problemas, pero también en otras estrategias de gobierno e incluso en el sistema mismo, razón por la que la empresa de hacer políticas públicas con una mirada novedosa, creativa y heurística se vuelve clave en un ambiente entrelazado al más puro estilo de la perspectiva cuántica.

Así, los horizontes del análisis y de la evaluación de las políticas buscan recuperar en buena medida la apuesta lasswelliana de definir y jerarquizar con mayor precisión los valores públicos a los que se aspira con las políticas, pero también la necesidad de superar en la medida de lo posible

la visión incrementalista que durante lustros caracterizó la hechura de las políticas. Se trata más bien de impulsar estrategias que abiertamente planteen la posibilidad de incidir en los grandes problemas del tiempo presente y futuro de manera exitosa, y ya no encaminarse sólo a paliativos previamente determinados por el presupuesto público.

En esa lógica, el tema de la incidencia es quizá una de las principales brújulas que orientan las tendencias del análisis de políticas, pues el pensamiento estructurado que se lleva a la acción define en buena medida la naturaleza de las ciencias de las políticas. En efecto, se parte de la premisa de que métodos novedosos que no muestran su impacto en la atención de las necesidades sociales poco contribuyen colectivamente al bienestar y al desarrollo, por lo que en este caso el conocimiento científico se convierte en un recurso fundamental que se suma a aquellos con los que se hacen las políticas en términos materiales y tangibles.

Así, parte de la riqueza de este Eje 17 consistió en mostrar visiones metodológicas novedosas que se han propuesto para fortalecer el ciclo de las políticas o incluso ir más allá de él, mediante instrumentos analíticos sólidos que exponen a la realidad de maneras que no se habían considerado anteriormente y que brindan mejores insumos para la acción, en específico la de carácter institucional, de ahí la relevancia de que en cada ponencia se hiciera referencia a algún caso particular de estudio.

Algunas de esas miradas fueron exploradas en las distintas ponencias que se incluyen en este volumen. Enfoques como el de derechos humanos, de coordinación, el análisis neo institucional, brechas de implementación, la perspectiva local y territorial, la construcción semiótica, el estudio del cambio, la evaluación de resultados, la mirada sistémica, el análisis estratégico, el coeficiente de Gini, burocracia a nivel de calle y análisis de redes se aplicaron a objetos de estudio relativos a la reinserción social, educación, el fenómeno urbano, desaparición de personas, transparencia, la lucha contra la corrupción, contra la pobreza mediante políticas y programas sociales, el sector agrícola y alimentario, la minería, la seguridad nacional, el desarrollo sustentable, violencias, sobre todo en niños, niñas y adolescentes y, en general, el desempeño del gobierno federal y local.

Con estas investigaciones se espera contribuir a la necesaria discusión sobre los derroteros que en los próximos años se observarán en el análisis de políticas y, principalmente, en reflexionar respecto a qué se puede aplicar con éxito a los problemas públicos que enfrenta México.

**Incidencia de las políticas públicas en el valor social, desde
una perspectiva intersectorial**

Políticas de acreditación de la calidad y valor social en Educación Superior: desigualdades institucionalizadas

Policies for accreditation of quality and social value in Higher Education: institutionalized inequalities

*Jeison Felipe Gómez Sánchez**

Resumen: El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, al que se suman países como México, tiene como objetivo garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad. Este compromiso surge de una agenda construida a partir de la década de 1990 en el contexto internacional y con el impulso de organismos como la UNESCO, la ONU y el Banco Interamericano de Desarrollo. En México, uno de los caminos recorridos para este propósito ha estado vinculado a la acreditación de la calidad de los programas e instituciones de educación superior en el marco de las políticas de educación superior. Sin embargo, aún existen retos para superar la fragmentación y configuración de los circuitos educativos, caracterizados por la desigualdad. Este trabajo busca contribuir a la discusión del valor social de la Educación Superior mexicana, considerando el presente y las ideas hacia el futuro.

Abstract: Sustainable Development Goal 4, to which countries like Mexico join, aims to guarantee inclusive and equitable quality education. This commitment comes from an agenda constructed after the 1990s in the international context and with the impulse of organizations such as UNESCO, the UN and the Inter-American Development Bank. In Mexico, one of the paths taken for this purpose has been linked to the quality accreditation of higher education programs and institutions within the framework of higher education policies. However, there are still challenges to overcome the fragmentation and configuration of educational circuits, characterized by inequality. This work seeks to contribute to the discussion of the social value of Mexican Higher Education, considering the present and ideas to the future.

Palabras clave: acreditación de calidad; educación superior; desigualdad; valor social; logro de aprendizajes.

* Maestro en Estudios Políticos y Sociales. Psicólogo. Actualmente, estudiante del Doctorado en Psicología (campo Psicología Educativa y del Desarrollo) en la Universidad Nacional Autónoma de México. Líneas de investigación: Factores asociados al logro educativo, Brechas de inequidad, y Compensación de desigualdades en Educación superior. Correo electrónico: jfgomez@comunidad.unam.mx

El presente trabajo se organiza en tres grandes momentos. En primera instancia, se desarrolla una revisión de literatura alrededor del sentido de la Educación superior y su valor social, lo comprendido desde la noción de problemas perversos y, en el caso de este nivel educativo, lo que respecta a la estrategia más prominente llevada a cabo por el Estado para el aseguramiento de una formación con estándares de calidad vía acreditaciones, así como una consideración de los instrumentos jurídicos para la coordinación y regulación de la Educación superior en México. Posteriormente, se tiene la introducción de la información relacionada con resultados de los Exámenes Generales para el Egreso de la Licenciatura EGEL, aplicados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior CENEVAL, y el Padrón de Alto Rendimiento organizado y publicado por la misma entidad. Lo anterior posibilitará incorporar un último momento, en tanto análisis y discusión de lo encontrado en el presente ejercicio, enmarcado en las nociones concernientes a los circuitos y la segmentación educativa, así como avizorando algunos interrogantes en torno a la prospectiva del subsistema en los ámbitos aquí abordados, considerando algunas aristas que podrían aportar en el devenir del fortalecimiento y mejora de la Educación superior mexicana.

Primer momento. Hacia algunas puntualizaciones teórico-normativas para aproximarse a la Educación superior en México

En lo subsiguiente, se desarrollan tres subapartados que buscan situar al (a la) lector(a) en torno a cómo se comprenden para la Educación superior elementos teóricos y de la operación de la misma en el país, enfatizando aquellos puntos que serán de vital importancia para revisar, analizar y discutir los resultados que posteriormente serán socializados (segundo y tercer momento).

El valor social de la Educación superior

Para hablar de valor social, es necesario remitirse inicialmente a Schumpeter (1909), en su ensayo, *On the concept of social value*. En él, se realiza un interesante y multicitado análisis en torno a la diada economía-sociedad. Por una parte, el autor realiza una crítica a la llamada economía clásica, en tanto esta acentúa una valoración económica y utilitaria. El progreso devenía en un concepto que se limitaba a cuantificar las ganancias o pérdidas económicas, pasando por alto una visión dinámica y evolutiva de la economía en la cual, no solamente se habla del progreso económico,

sino social, superando la búsqueda por beneficios individuales, gestando a través de la “destrucción creativa” puntos de transformación e innovación para reorganizar las estructuras económicas que conlleven a un aumento neto del bienestar social a largo plazo.

A lo largo de su obra, Schumpeter (1909, 1934), genera importantes aportaciones para comprender cómo la innovación empresarial no solamente es motor del progreso económico, sino generador de valor para la sociedad, en tanto los efectos y beneficios de dicha innovación se extienden más allá de los participantes directos del proceso económico, lo que se comprende desde la idea de las externalidades positivas.

En el caso de la educación, es necesario recordar que la evolución de los sistemas educativos, como señala Tedesco (2012), no es casual, sino que está estrechamente ligada a los procesos históricos a través de los cuales las sociedades se transforman. En sus orígenes, hacia el siglo XIX, las Universidades emergen principalmente para la formación del ciudadano, acentuando la variable política, puesto que constituía uno de los pilares más importantes sobre los cuales se construyen los Estados nacionales, sin embargo, dicha búsqueda aún reservaba el acceso a los estudios superiores a quienes provenían de sectores socioeconómicos más aventajados y de élites dirigentes. En un segundo periodo, aproximadamente hacia la segunda mitad del siglo XX, la variable principal pasa a ser la economía y allí la educación, especialmente la de nivel superior, pasa a representar una arista fundamental para impulsar y desarrollar recursos humanos con miras a incrementar el desarrollo económico.

Posterior a la década de 1990, y teniendo como antecedentes importantes estudios como el Informe Coleman (1966), la Educación en este nivel ingresa en una crisis de sentido que, siguiendo los propósitos del presente trabajo, podría resumirse muy bien a través del interrogante: ¿cuál es el valor social de la Educación superior?, esto como resultado del no cumplimiento de la promesa que indicaba que la educación, vinculada a la nación y el trabajo, proveerían de mayor bienestar social. En contraposición, un mayor nivel de escolaridad no necesariamente se traducía en movilidad social ascendente, ni en desarrollo económico que impactara positivamente a la totalidad de la población, teniendo como resultado “la difusión de un fuerte escepticismo acerca de las posibilidades de modificar el funcionamiento de los sistemas educativos” (Tedesco, 2012, p. 17).

Al respecto, Jornet y Sancho-Álvarez (2018), indican que la desconfianza de la sociedad en torno al valor que tiene la educación puede encontrar una de sus múltiples explicaciones en la crisis

económica afrontada por diversos países, incluidos los latinoamericanos, lo cual -retomando lo previamente planteado- tiene sentido considerando la existencia de un énfasis exacerbado en la dimensión económica del progreso y del desarrollo para la dimensión macro, lo que en términos prácticos podría haberse traducido en la ampliación de procesos y formas de exclusión, segregación y marginación social a nivel meso y micro social.

Los autores enuncian que el valor social de la educación tendría por lo menos dos grandes perspectivas. Por una parte, la que respecta al valor que le otorgan las políticas públicas, esto es, el Valor Social Objetivo de la Educación, y por otro, el valor que le reconocen las personas (incluyendo estudiantes, familias y profesores), a saber, el Valor Social Subjetivo de la Educación. Desde cualquiera de estas perspectivas, hay un coincidente interés en torno a preguntarse por el papel que esta tiene para convertirse no solamente en empresa para el crecimiento económico, sino en motor de desarrollo, bienestar individual y ascensor social.

Es allí donde la idea del valor social es especialmente relevante en la Educación superior. Una “destrucción creativa” (en términos de Schumpeter) que ha resultado necesaria es la deconstrucción de que los esfuerzos y preocupaciones alrededor de la formación en el nivel profesional se limitan únicamente a la creación de instituciones que presten el servicio, y la ampliación progresiva de la matrícula y la cobertura. En la contemporaneidad, y ratificado vía objetivo 4º de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, el foco se encuentra en la garantía de una educación que intercepte tres grandes aristas: inclusión, equidad y calidad.

Esto resulta en que, “a pesar de los enormes avances logrados en la extensión de los sistemas educativos en Latinoamérica, resulta evidente la persistencia de sociedades marcadas por la desigualdad educativa y los núcleos de exclusión” (García, 2018, p. 38). Por ello, siguiendo a Martínez Rizo (2018), nociones como ‘equidad’, son resultado de procesos de alta complejidad, de la evolución de la historia cultural, y la obsolescencia de definiciones y apuestas en el sector educación, donde las estrategias adoptadas serían insuficientes ante las exigencias, características y prospectivas de la Educación superior.

En este sentido, la Educación superior cumple con su valor social siempre que existan condiciones sistémicas, oportunas, y sostenidas en el tiempo, para que los y las estudiantes no solamente accedan, sino que permanezcan, egresen con los conocimientos y habilidades comprometidas en sus perfiles de egreso, acordes con las demandas y oportunidades para

desarrollarse profesionalmente en el mercado laboral o desde el emprendedurismo, y de dicha manera, no solamente aporten en el crecimiento económico, sino en el desarrollo de sus proyectos de vida, impactando paralela y positivamente sus contextos cercanos para, en general, propiciar un mayor bienestar individual y colectivo, que ha sido promesa incumplida de la educación mientras se ha mantenido la apuesta por priorizar la variable económica por sobre las demás.

En palabras de Jornet et al. (2011, citado en Perales, Bisquert y Bakieva, 2018), el valor social de la educación, incluida la de nivel superior, es:

La utilidad que tiene la educación dentro de una sociedad para el desarrollo y la promoción de las personas en los ámbitos social y laboral, así como a las ventajas que aporte como elemento de prevención de la exclusión social y como garantía para el desarrollo y la mejora de su bienestar a lo largo de la vida. (p. 52)

De esta manera, el valor social en los sistemas educativos impulsa la pregunta por la utilidad real que tiene el ingresar, permanecer y egresar de una carrera profesional, no sólo en términos de productividad económica para las empresas y los Estados, sino para la mejora del bienestar de los individuos, y la reducción y prevención de la exclusión social.

A lo anterior, se desea aportar aquí que, para alcanzar el valor social de la Educación superior, habría que tener en cuenta una doble dimensión: externa e interna al sistema educativo. La dimensión interna se basa en las concepciones y acciones que las Instituciones realizan al interior de los sistemas educativos, para acompañar, fortalecer y sostener las trayectorias formativas con miras a evitar que, por desigualdades de origen o asuntos del orden biopsicosocial, los y las estudiantes no sólo no puedan acceder, sino que deriven, entre otras, en repitencias, ausentismo, deserción, y el no alcance de logro educativo asociado a cada momento formativo. Atender estos asuntos aportará en la construcción del valor social interno en la Educación superior.

Con respecto a la dimensión externa, el valor social se construye en tanto lo aprendido y desarrollado a lo largo de las trayectorias formativas sea útil para que, siguiendo a Sen (1999) en su noción de capacidad, las personas puedan tener oportunidades reales para materializar la vida que valoran, es decir, para que el conocimiento y las habilidades adquiridas sean consecuentes con su práctica y con la participación plena en sociedad, de manera que los(as) egresados(as) puedan ejercer su libertad y alcanzar sus metas, impulsados por lo construido a lo largo de su formación

profesional.

A partir de lo anterior, el valor social no es un asunto dado, sino co-construido, así como se expresa en diferentes dimensiones y momentos en los cuales se requiere el posicionamiento y la participación activa del Estado, las Instituciones de Educación superior, sus actores académicos, administrativos, sector productivo, docentes, estudiantes y familias, para comprender y atender la educación como un asunto complejo, multidimensional y en el que dialogan factores exógenos y endógenos para hacer posible que el ingreso, tránsito y egreso de la formación profesional, provea de recursos materiales, simbólicos y cognitivos, que coadyuven en el cumplimiento de la promesa de valor de los perfiles de egreso, con movilidad social ascendente, y desarrollo colectivo.

La educación superior en México como un problema perverso

En 1973, en el marco del artículo Dilemas de la planificación racional, Horst Rittel y Melvin Webber introducen la noción de *wicked problems*, o problemas perversos. Como señala Head y Alford (2013), esta concepción es cada vez más utilizada en la investigación en Ciencias Políticas, para referirse a aquellos desafíos sociales que tienen un alto grado de complejidad puesto que en ellos se entrelazan dimensiones múltiples, no siempre coincidentes, y ante lo cual, los problemas emergentes pueden ser numerosos, pero poco claras las soluciones definitivas. Dado que son desafíos que representan un grado de dificultad en su definición, integrando múltiples y no siempre articuladas perspectivas, intereses y valores, las soluciones efectivas son complejas de alcanzar, especialmente, porque un problema perverso no se suele presentar en soledad, sino interconectado con otros problemas y contextos, lo que dificulta aún más su resolución.

La educación superior, desde sus orígenes en la conformación de los Estados nacionales, pasando por la noción de Capital humano, hasta la inmersión de las dimensiones de calidad, equidad, inclusión y justicia social, ha devenido en un contexto de suma complejidad, en tanto una Institución de Educación superior trasciende su carácter físico como espacio donde se imparten contenidos, al encontrarse atravesada, definida e impulsada por una serie de nociones, visiones y misiones alrededor de la razón (o las razones) de ser de la formación profesional en un contexto determinado, con dimensiones históricas, políticas, culturales y económicas.

Una carrera profesional tiene múltiples sentidos sociales e individuales, del mismo modo que la Institución no es nunca desterritorializada, es decir, es una formación situada, con

características, necesidades y oportunidades divergentes de un escenario a otro. Igualmente, los agentes que en ella participan fungen desde roles e intereses múltiples, provenientes incluso de sectores sociales, económicos y culturales divergentes. En la educación superior, especialmente para América Latina, el acceso representa un desafío para una gran parte de la población dadas las desigualdades de origen, a la par que son desafiantes las decisiones en torno al currículo, la didáctica, la evaluación, abordaje de necesidades educativas, entre otros.

En territorios como el mexicano, es evidente lo anterior en tanto la Educación superior se presenta, como expresa Villa Lever (2017), en espacios universitarios asimétricos. En el país, coincidente con lo que ocurre en América Latina, la Educación superior se ha configurado intentando vincular paralelamente dinámicas globales, nacionales y locales (en muchos casos, aplicando fórmulas extranjeras sin considerar las profundas desigualdades territoriales), al mismo tiempo que se expandió a fines de siglo XX sin una regulación sólida, lo que si bien impulsó el crecimiento del número de Universidades y de la matrícula, ha evidenciado la configuración de circuitos diferenciados de calidad, es decir, conjuntos de instituciones jerarquizadas y segmentadas entre sí, que distan unas de otras en la calidad de la formación ofrecida, y las oportunidades reales que brindan a sus egresados(as) para desarrollar capacidades, en términos de Sen (1999).

Villa Lever (2017) indica que son espacios universitarios asimétricos en tanto:

se han convertido en mecanismos de desigualdad porque jerarquizan dichos espacios universitarios a partir de las reglas con las que se controla el acceso, así como la permanencia; fungen como fronteras entre las distintas posiciones sociales; se valen de los valores institucionales y del prestigio académico para propiciar el distanciamiento social, y propician una inclusión desigual de los distintos grupos sociales (Levy y Lussault, 2003: 907, citados por Haesbaert, 2011: 78; Therborn, 2006: 10-11). Las características de dichos espacios, donde estudian y se relacionan los individuos, fungen como marco en el cual se desarrollan *habitus* o formas de interacción, de apreciación y de acción (Bourdieu y Wacquant, 2008: 41-42), los cuales son interdependientes y entrelazan de distintas formas a unos individuos con otros. En la medida en la que el sujeto y la sociedad no están separados, sino estrechamente vinculados, en esa medida también están enlazadas sus instituciones con los agentes (Corcuff, 2005: 25). (p. 153)

La asimetría de los espacios universitarios, coincide con políticas que han buscado democratizar la Educación superior (vía asignación de becas para matrícula, especialmente para sectores de menores ingresos económicos), sin embargo, señala Silva-Laya (2014), la garantía de una Educación superior cimentada en una perspectiva de equidad es un reto persistente, toda vez que carece de articulación en torno a cómo definirla y operativizarla, representando una basta complejidad al abarcar componentes como el acceso efectivo, permanencia y resultados, con miras al despliegue de procesos de aprendizaje significativos, que conlleven al desarrollo de capacidades (y eliminación o atención de los obstáculos que pueden imposibilitar su desarrollo) desde una visión de educación de calidad para todos y todas.

A pesar de los discursos contenidos en las políticas de equidad, el Estado mexicano falla en su compromiso de generalizar la educación superior y garantizar la distribución justa de este bien público. La concepción fragmentada de la equidad y la falta de principios normativos robustos entorpecen la formulación de políticas en la materia y la evaluación de los logros. Hay pocas evidencias que justifiquen una actitud optimista y, mucho menos, triunfalista al respecto. La desigualdad sigue imperando en el subsistema de educación superior. (Silva-Laya, 2014, p. 33)

En este contexto, la educación superior representa un problema perverso en tanto ha sido un desafío complejo y multifacético, cuyas problemáticas, desde el acceso, la cobertura, permanencia, aprendizaje, egreso e inmersión en el mundo laboral, carecen de soluciones simples y unilaterales, tienen una naturaleza interconectada con problemáticas exógenas tanto al aula como a las Instituciones educativas en general, al mismo tiempo que no existe siempre coincidencia en las perspectivas involucradas para su atención e intervención.

Aunado a ello, dado que tanto la sociedad, como el entorno laboral y productivo se encuentran hoy en permanente transformación, demandan de la Educación superior la disposición al cambio permanente, lo que genera un dinamismo que, si bien puede ser valioso, también es retador para situar propuestas de intervención y solución sostenidas en el tiempo. Si a ello se suma que muchos procesos inmersos en la Educación superior, como la enseñanza, el aprendizaje, la cualificación docente, la adecuación de la infraestructura, los cambios tecnológicos, entre otros, son objeto de múltiples interpretaciones y juicios, así como los ya enunciados desafíos persistentes en torno a la equidad y la inclusión en contextos de considerablemente desiguales social y económicamente, se sitúa un panorama de complejidad permanente e incluso creciente, que

requiere enfoques de análisis y toma de decisiones cimentadas en una visión interrelacionada de posturas, integrando las voces de los diferentes actores, asignando recursos económicos, materiales y humanos, entre tantos otros asuntos, que evidencian por qué la Educación, en este caso la de nivel superior, representa un arduo problema perverso, que requiere ser discutido y atendido.

Las acreditaciones como estrategia para el aseguramiento de la calidad educativa en el nivel superior en México, algunas aproximaciones

Se debe aclarar que no se busca aquí el desarrollo de una línea de tiempo histórica en torno a la evolución de las políticas educativas del nivel superior, sino hacer hincapié en la que se considera ha sido una estrategia organizada por el Estado mexicano para el aseguramiento de la calidad, a saber, los procesos de acreditación de Instituciones y Programas académicos.

Lo anterior pretende contribuir a comprender el curso de acción que ha adoptado el gobierno para hacer frente a un problema o asunto de interés público, es decir, la política pública misma, en términos de Dye (2002). Adicionalmente, Ball (1990) ha señalado específicamente en torno a la política educativa, que esta representa un conjunto de leyes, normas, reglamentos, directrices y prácticas que gobiernan la operación de los sistemas educativos.

Desde dicho marco, al considerar las leyes que han coordinado la Educación superior en el país, se encuentra un desfase en términos de actualización y congruencia con los retos contemporáneos de la educación. La Ley para la Coordinación de la Educación Superior fue publicada en diciembre de 1978, con características principalmente de ordenamiento financiero, y no sería hasta abril de 2021, cuando se publicaría la nueva Ley General de Educación superior para operativizar la reforma al artículo 3º constitucional, desarrollada en 2019; por tanto, se encuentra una transformación profunda de la Ley hasta más de cuatro décadas después.

Podría encontrarse que la operación de los sistemas educativos de nivel superior en el país principalmente ha tenido como fuente para su gobierno lo indicado en los Programas Sectoriales de Educación, desarrollados en cada uno de los sexenios presidenciales. Si bien a lo largo de la segunda mitad del siglo XX se empieza a vislumbrar la inmersión de la noción de calidad educativa, un fuerte impulso llega, para el caso mexicano, en el marco de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988). Señala Roqueñí (2017), que en dicho sexenio destacan los albores de las primeras evaluaciones institucionales, así como un financiamiento condicionado a las Instituciones

de Educación Superior.

Lo anterior cobra mayor forma a lo largo de los años noventa, y es evidente vía los ya enunciados Programas Sectoriales. Un hecho que para los propósitos aquí descritos resulta fundamental, es la creación de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, impulsado tanto por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior ANUIES, como desde la Secretaría de Educación Pública SEP. Producto de ello, se crean los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior CIEES, hacia 1991. Los CIEES tendrían la función de evaluar a los programas educativos, las funciones institucionales y sustantivas (administración, gestión institucional, difusión, vinculación y extensión de la cultura), así como acreditar programas educativos y unidades académicas.

Años más tarde, específicamente en 1997, igualmente por impulso de la ANUIES, se acordó la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. COPAES, como estancia posibilitada por la SEP para conferir en México el reconocimiento de organismos acreditadores según campos de conocimiento. Señala Flores (2018) que:

Durante la primera década, COPAES operó al amparo de la estructura de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); sin embargo, a partir de febrero de 2010 la Asamblea General del COPAES (2017) tomó la decisión de separar orgánica y estructuralmente a los dos organismos, a fin de articular el quehacer de las diferentes instancias de evaluación y acreditación existentes, y concretar en una etapa que sería posterior, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior. (p. 45)

De otro modo, otra instancia reconocida en la contemporaneidad es la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior FIMPES que, si bien se creó en 1982 como asociación civil sin fines de lucro y de afiliación voluntaria, para representar y apoyar los intereses de Universidades particulares en México, inicia con procesos de acreditación en 1994 (FIMPES, 2023). En la actualidad, integra 109 instituciones de educación superior que, en conjunto, representan el 18% de la matrícula total en el país.

Se considera que la evaluación y los procesos de acreditación de la calidad habrían sido la fórmula a través de la cual los diferentes sexenios apostarían para que, de forma autónoma y

siguiendo la lógica del libre mercado, las Universidades en el país fortalecieran, actualizaran o direccionaran sus modelos, acciones y estrategias para ofrecer Educación superior de calidad y, que con dicho marco, fueran los y las estudiantes quienes seleccionaran aquellos Programas o Instituciones que cumplieran con los más altos estándares. De esta manera, en apariencia, se moviliza a las Universidades hacia la mejora permanente. Sin embargo, los resultados de este proceder han sido objeto de debate, toda vez que los y las estudiantes en conjunto con sus familias no siempre pueden elegir programas o instituciones utilizando el criterio de la calidad, sino de aquellas que se ajustan a sus posibilidades geográficas, sociales y económicas. Adicionalmente, señala Suárez (2013):

La educación superior ha enfrentado procesos de transformación relacionados, principalmente, con los fenómenos, políticas y discursos de la globalización, la sociedad del conocimiento y el neoliberalismo, que exigen a las universidades, y demás instituciones que ofrecen este nivel de estudios, que adapten su identidad y formas de organización a los principios de la competencia mercantil. (p. 172)

Lo anterior, se ha conocido en la literatura como la mercantilización de la Educación superior. Estos elementos son claves para considerar los momentos posteriores que se abordan en el presente trabajo.

Segundo momento. Los resultados EGEL como fuente de información

Este momento del trabajo busca adentrarse en lo que reflejan los datos en torno a los resultados producto de la aplicación del Examen para el Egreso de la Licenciatura EGEL, del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior CENEVAL. Lo anterior posibilita contar con una fuente empírica de información para el análisis y la discusión.

Sobre el EGEL y el Padrón de Alto Rendimiento

Siguiendo lo descrito a través de su portal oficial, el EGEL es un “instrumento de evaluación de cobertura nacional cuyo propósito es determinar si los egresados que concluyen un plan de estudios de la licenciatura cuentan con los conocimientos y las habilidades que se consideran indispensables al término de su formación académica” (CENEVAL, 2024, en línea). El examen se aplica a quienes

han aprobado el 100% de créditos académicos de su respectiva licenciatura, igualmente, para quienes se encuentran en último semestre de carrera, siempre que se cuente con la solicitud de la institución educativa para ello.

Es aplicado por el CENEVAL, “asociación civil que tiene como actividad principal el diseño y aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias; así como el análisis y la difusión de sus resultados” (CENEVAL, 2024, en línea).

El EGEL cuenta en la actualidad con 42 exámenes para programas de licenciatura e ingenierías, y uno adicional para profesional técnico. Estos se clasifican en tres grandes campos de conocimiento: (1) Ciencias de la vida y la conducta, (2) Diseño, Ingenierías y Arquitectura y (3) Ciencias sociales y Humanidades. En ciertas Universidades en el país, la aprobación del examen EGEL se incluye como modalidad de titulación.

Los resultados del EGEL se orientan por el Índice Ceneval, con una escala de puntuación de 700 a 1300 puntos. A partir de ello, se estructuran tres niveles de desempeño: Aún no satisfactorios ANS (700-999 puntos), Desempeño satisfactorio DS (1000-1149), y Desempeño sobresaliente DSS (1150-1300). Lo esperable es que, dado el momento formativo en que se encuentran los(as) evaluados(as), se ubiquen entre DS y DSS.

De otro modo, los resultados de quienes egresan y son evaluados(as) en el EGEL, sirven para configurar el Padrón de Alto Rendimiento, que se configura según la proporción de evaluados y evaluadas de una Institución en desempeños DS y DSS. De esta manera, se establecen tres grandes niveles:

- Nivel 1 Plus: Programas cuyos egresados(as) evaluados(as) en la prueba se ubican en DS o DSS por lo menos en un 80%; del total de sus egresados(as), 50% deben obtener nivel DSS.
- Nivel 1: El 80% de egresados(as) del programa se ubican en desempeño DS o DSS.
- Nivel 2: Programas con 60%-80% de egresados(as) en niveles DS o DSS en EGEL.

Resultados EGEL 2022

A continuación, se relacionan los resultados derivados de la aplicación 2022 del EGEL. Los datos de dicho año son los últimos que han sido publicados vía CENEVAL en los Informes Anuales de Resultados EGEL, disponibles en portal oficial. Estos, se han promediado teniendo como referencia los tres grandes campos de conocimiento en los que se adscriben los programas

académicos en el EGEL. Para ello, se utilizan únicamente los datos de los resultados en nivel Aún no satisfactorio ANS de logro.

Tabla 1.
Resultados ANS por campo de conocimiento EGEL 2022

	Ciencias de la vida y la conducta	Diseño, Ingenierías y Arquitectura	Ciencias sociales y Humanidades
% Promedio de desempeños en ANS por campo	36,6%	36,7%	30,5%
% Promedio de desempeños en ANS total	34,6%		

Fuente: Elaboración propia con datos de CENEVAL. (2022). *Informes anuales de Resultados EGEL*. Recuperado de <https://ceneval.edu.mx/examenes-egreso-informes-anuales/>

Por otro lado, se relaciona en lo subsiguiente los resultados alrededor del Padrón de Alto Rendimiento EGEL, publicados con vigencia hasta 2022. Se filtraron por nivel 1Plus, es decir, el nivel máximo posible, incluyendo todos los programas y entidades federativas. Adicionalmente, se filtró por programas que han obtenido mínimo la 5ta. refrenda. La tabla a continuación señala el programa, la institución de adscripción, número de refrenda, y se le añade si este programa o la institución cuenta con algún tipo de acreditación en CIEES, COPAES o FIMPES.

Tabla 2.
IES y Programas en Padrón 1Plus EGEL vs. Acreditaciones

#	Universidad	Programa	Refrenda	Acreditación
1	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Ciencias de la Computación - Ciudad Universitaria	5a.	CONAIC - COPAES
2	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores	Ingeniero en Industrias Alimentarias - Querétaro	6a.	FIMPES (Institucional)

	de Monterrey			CACEI - COPAES
3	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Industrial y de Sistemas - Laguna	8a.	FIMPES (Institucional)
4	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Civil - Querétaro	6a.	FIMPES (Institucional)
5	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Puebla	8a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
6	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Civil - Puebla	6a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
7	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Tecnologías Computacionales - Monterrey	8a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
8	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Monterrey	8a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
9	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Industrias Alimentarias - Monterrey	6a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
10	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Negocios Internacionales - Laguna	7a.	FIMPES (Institucional)
11	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Industrial y de Sistemas - Querétaro	9a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
12	Instituto Tecnológico y	Licenciado en Administración y	8a.	FIMPES

	de Estudios Superiores de Monterrey	Estrategia de Negocios - Querétaro		(Institucional)
13	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Saltillo	6a.	FIMPES (Institucional)
14	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - San Luis Potosí	7a.	FIMPES (Institucional)
15	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Santa Fe	8a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional ABET
16	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Tecnologías Computacionales - Santa Fe	5a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional ABET
17	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Industrial y de Sistemas - Santa Fe	9a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional ABET
18	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Administración y Estrategia de Negocios - Santa Fe	8a.	FIMPES (Institucional)
19	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Economía y Finanzas - Santa Fe	5a.	FIMPES (Institucional)

20	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Sonora Norte	8a.	FIMPES (Institucional)
21	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Toluca	8a.	FIMPES (Institucional)
22	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Sistemas Computacionales - Toluca	5a.	FIMPES (Institucional)
23	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Industrial y de Sistemas - Toluca	9a.	FIMPES (Institucional)
24	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Contaduría Pública y Finanzas - Toluca	7a.	FIMPES (Institucional)
25	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Contaduría Pública y Finanzas - Hidalgo	8a.	FIMPES (Institucional)
26	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Aguascalientes	7a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
27	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Industrial y de Sistemas - Aguascalientes	8a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
28	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Chihuahua	8a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
29	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Derecho - Chihuahua	8a.	FIMPES (Institucional)

30	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Ciudad de México	8a.	FIMPES (Institucional)
31	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Tecnologías Computacionales - Ciudad de México	8a.	FIMPES (Institucional)
32	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Telecomunicaciones y Sistemas Electrónicos - Ciudad de México	7a.	FIMPES (Institucional)
33	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Ciudad Juárez	8a.	FIMPES (Institucional)
34	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Cuernavaca	8a.	FIMPES (Institucional)
35	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Tecnologías Computacionales - Cuernavaca	6a.	FIMPES (Institucional)
36	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Estado de México	8a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional ABET
37	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Laguna	8a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES
38	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Industrial y de Sistemas - Hidalgo	8a.	FIMPES (Institucional)

39	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Contaduría Pública y Finanzas - Guadalajara	9a.	FIMPES (Institucional)
40	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Industrial y de Sistemas - Guadalajara	9a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional ABET
41	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Mecatrónica - Guadalajara	8a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional ABET
42	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Mercadotecnia - Estado de México	8a.	FIMPES (Institucional)
43	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Contaduría Pública y Finanzas - Estado de México	8a.	FIMPES (Institucional)
44	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Administración y Estrategia de Negocios - Estado de México	8a.	FIMPES (Institucional)
45	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Químico Administrador - Estado de México	5a.	FIMPES (Institucional)
46	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero Mecánico Electricista - Estado de México	8a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional ABET

47	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Ingeniero en Sistemas Computacionales - Estado de México	8a.	FIMPES (Institucional)
48	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Licenciado en Administración y Estrategia de Negocios - Cuernavaca	7a.	FIMPES (Institucional)
49	Universidad Anáhuac Mayab	Administración y Dirección de Empresas - Mérida	5a.	FIMPES (Institucional) CACECA - COPAES
50	Universidad Anáhuac Mayab	Médico Cirujano Dentista - Mérida	6a.	FIMPES (Institucional) CONADEO - COPAES
51	Universidad Anáhuac México	Administración y Dirección de Empresas - Sur	5a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional AACSB
52	Universidad Anáhuac México	Ingeniería Mecatrónica - Norte	5a.	FIMPES (Institucional) Acred. Internacional ABET
53	Universidad Anáhuac México	Ingeniería Química - Norte	5a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES Acred. Internacional ABET

54	Universidad Anáhuac México	Derecho - Norte	8a.	FIMPES (Institucional) CONFEDERACIÓN - COPAES (en proceso)
55	Universidad Anáhuac México	Ingeniería Industrial para la Dirección - Norte	8a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES Acred. Internacional ABET
56	Universidad Anáhuac México	Ingeniería Civil - Norte	6a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES Acred. Internacional ABET
57	Universidad Anáhuac Querétaro	Derecho - Querétaro	5a.	FIMPES (Institucional) CONFEDERACIÓN - COPAES
58	Universidad Anáhuac Querétaro	Dirección y Administración de Empresas - Querétaro	5a.	FIMPES (Institucional) CACECA - COPAES
59	Universidad Anáhuac Querétaro	Finanzas y Contaduría Pública - Querétaro	5a.	FIMPES (Institucional)
60	Universidad Anáhuac Querétaro	Ingeniería Industrial para la Dirección - Querétaro	5a.	FIMPES (Institucional) CACEI - COPAES

61	Universidad Anáhuac Querétaro	Negocios Internacionales - Querétaro	5a.	FIMPES (Institucional) CACECA - COPAES
62	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Ingeniería Mecánica Eléctrica - Zona Universitaria Poniente	8a.	CIEES (Institucional) CACEI - COPAES Acred. Internacional ABET
63	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Ingeniería en Mecatrónica - Zona Universitaria Poniente	6a.	CIEES (Institucional) CACEI - COPAES
64	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Ingeniería en Electricidad y Automatización - Zona Universitaria Poniente	7a.	CIEES (Institucional) CACEI - COPAES
65	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Enfermería - Zona Universitaria Poniente	8a.	CIEES (Institucional) COMACE - COPAES
66	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Enfermería - Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Media	6a.	CIEES (Institucional) COMACE - COPAES
67	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Médico Estomatólogo - San Luis Potosí	8a.	CIEES (Institucional) CONAEDO - COPAES
68	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Ingeniería en Alimentos - San Luis Potosí	6a.	CIEES (Institucional)

				CACEI - COPAES Acred. Internacional ABET
69	Universidad Autónoma de Yucatán	Cirujano Dentista - Ciencias de la Salud	8a.	CONAEDO - COPAES
70	Universidad Autónoma de Yucatán	Enfermería - Ciencias de la Salud y UMT	8a.	COMACE - COPAES
71	Universidad Autónoma de Yucatán	Ingeniería Mecatrónica - Ciencias Exactas e Ingenierías	7a.	CACEI - COPAES
72	Universidad Autónoma de Yucatán	Ingeniería Química Industrial - Ciencias Exactas e Ingenierías	6a.	CACEI - COPAES
73	Universidad Autónoma de Yucatán	Contador Público - Ciencias Sociales, Económico Administrativas y Humanidades	8a.	CACECA - COPAES
74	Universidad Autónoma de Yucatán	Derecho - Ciencias Sociales, Económico Administrativas y Humanidades	6a.	IIDEA - AFEIDAL (en proceso)
75	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Ingeniería en Alimentos - Instituto de Ciencias Agropecuarias	6a.	CIEES (Programa)
76	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Cirujano Dentista - Instituto de Ciencias de la Salud	7a.	CIEES (Programa)
77	Universidad de Guadalajara	Administración Financiera y Sistemas - Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas	6a.	CIEES (Programa)
78	Universidad de Monterrey	Ingeniería en Tecnologías Computacionales - San Pedro Garza García	5a.	FIMPES (Institucional) SACSCOC (Acred.

				Internacional institucional) CACEI - COPAES Acred. Internacional ABET
79	Universidad de Sonora	Enfermería - Cajeme	5a.	CIEES (Institucional) CIEES (Programa)
80	Universidad de Sonora	Enfermería - Hermosillo	7a.	CIEES (Institucional)
81	Universidad del Valle de México	Cirujano Dentista - Querétaro	7a.	FIMPES (Institucional) CONAEDO - COPAES
82	Universidad del Valle de México	Cirujano Dentista - Hermosillo	7a.	FIMPES (Institucional) CONAEDO - COPAES
83	Universidad Iberoamericana Ciudad de México	Administración de Empresas - Ciudad de México	8a.	CIEES (Institucional) CIEES (Programa)
84	Universidad Iberoamericana Ciudad de México	Administración de Negocios Internacionales - Ciudad de México	8a.	CIEES (Institucional) CIEES (Programa)
85	Universidad Iberoamericana Ciudad de México	Ingeniería Civil - Ciudad de México	8a.	CIEES (Institucional) CACEI - COPAES
86	Universidad Iberoamericana Ciudad	Ingeniería Química - Ciudad de México	6a.	CIEES (Institucional)

	de México			CACEI - COPAES
87	Universidad Marista de Mérida	Administración - Mérida	7a.	FIMPES (Institucional) CACECA - COPAES
88	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla	Comercio Internacional - Puebla	8a.	FIMPES (Institucional) CIEES (Programa)
89	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla	Medicina Veterinaria y Zootecnia - Puebla	6a.	FIMPES (Institucional) CONEVET - COPAES Acred. Internacional COPEVET
90	Universidad Tecnológica de México	Ingeniería Civil - Cuitláhuac	6a.	FIMPES (Institucional)
91	Universidad Tecnológica de México	Cirujano Dentista - Marina	8a.	FIMPES (Institucional) CONAEDO - COPAES

Fuente: Elaboración propia con información de (1) EGEL. (2022). *Padrón de alto rendimiento.*

<https://reconocimiento.ceneval.edu.mx/resultados-padron->

[egel/?ord1=1&ord2=&filtro1=&filtro2=Psicología&filtro3=1PLUS](https://reconocimiento.ceneval.edu.mx/resultados-padron-egel/?ord1=1&ord2=&filtro1=&filtro2=Psicología&filtro3=1PLUS) (2) FIMPES,

<https://www.fimpes.org.mx/index.php/instituciones> (3) CIEES

<https://www.ciees.edu.mx/?seccion=transparencia&area=padron> y (4) Portales institucionales oficiales de las Universidades y Programas académicos.

Adicionalmente, se presenta a continuación una descripción breve en torno a características de las Universidades con programas presentes en el Padrón en mención.

Tabla 3.
Características de Universidades con Programas en Padrón 1Plus

IES	Tipo	No. Total Estudiante s	% Mujeres matriculada s	Año de creació n	Sede principal	No. de Programa s en Padrón 1Plus, ≥ 5a. refrenda
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Pública - Autónom a	95,224	53.7%	1578	Puebla	1
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Privada	57,216	44,9%	1943	Monterrey	47
Universidad Anáhuac (Mayab - México - Querétaro)	Privada	35,657	56,5%	1964	Huixquiluca n / Ciudad de México	13
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Pública - Autónom a	32,594	53,7%	1859	San Luis Potosí	7
Universidad	Pública -	19,173	50,5%	1922	Mérida	6

Autónoma de Yucatán	Autónoma					
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Pública - Autónoma	34,048	58,6%	1869	Pachuca de Soto	2
Universidad de Guadalajara	Pública	140,348	54,9%	RUdG 1792 UdG 1925	Guadalajara	1
Universidad de Monterrey	Privada	13,507	58,4%	1969	Monterrey	1
Universidad de Sonora	Pública	34,176	57,2%	1942	Hermosillo	2
Universidad del Valle de México	Privada	82,316	53,7%	1960	Ciudad de México	2
Universidad Iberoamericana Ciudad de México	Privada	12,328	55,6%%	1943	Ciudad de México	4
Universidad Marista de Mérida	Privada	3,063	57,3%%	1996	Mérida	1
Universidad Popular	Pública - Autónoma	13,959	61,9%%	1973	Puebla	2

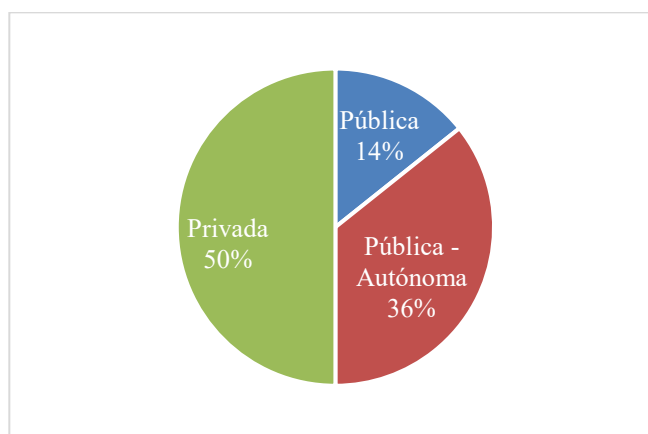
Autónoma del Estado de Puebla	a					
Universidad Tecnológica de México	Privada	89,327	54,8%%	1966	Ciudad de México	2

Fuente: Elaboración propia con información de Data México, <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/explore?profile=institution>

Lo anterior posibilita identificar, por una parte, una muestra de 91 programas académicos reconocidos en el Padrón de Alto Rendimiento del EGEL (1Plus). Todos ellos se encuentran acreditados, ya sea con acreditación en el mismo programa, o de la Institución educativa.

Estos programas están distribuidos en 14 Universidades mexicanas. Sobre ellas, debe decirse que hay una presencia mayoritaria de Universidades privadas en el máximo nivel de Padrón de Alto Rendimiento del EGEL (1Plus) que, a la par, coincide con una mayor representatividad de Programas académicos de Universidades privadas, frente a aquellos que se adscriben a Universidades públicas y Universidades públicas autónomas. Esto se sintetiza en los siguientes gráficos.

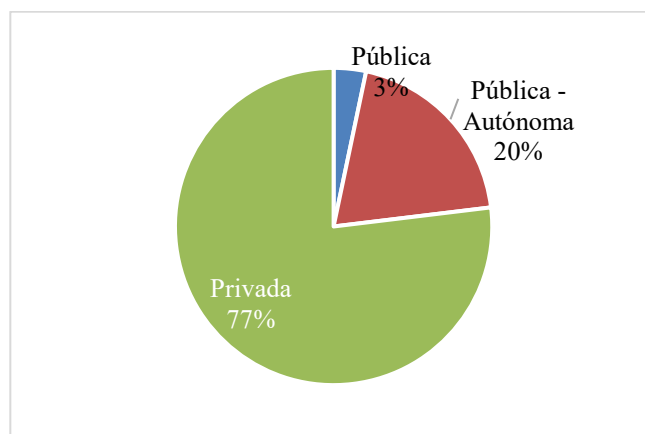
Gráfico 1.
Padrón EGEL 1Plus vs. Tipo IES



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2.

Padrón EGEL 1Plus vs. Representatividad (No. de programas en Padrón por tipo de IES)



Fuente: Elaboración propia.

Tercer momento. La Educación superior mexicana en clave de valor social, una deuda pendiente para la Transformación

Son varios los puntos que suscita la información empírica, así como los referentes teóricos y normativos, antes relacionados. Por una parte, se tiene que alrededor de la Educación superior, el Estado y las Instituciones educativas, asumen un compromiso fundamental para hacer cumplir el valor social que ella conlleva, es decir, la promesa de agregar valor producto del tránsito por los estudios profesionales, tanto en los perfiles de egreso, como en los proyectos de vida y oportunidades concretas de realización profesional para quienes se suman a las aulas universitarias; de manera que ingresar, permanecer y egresar de una licenciatura en el país posibilite, en términos de Sen, el desarrollo de *capacidad*, para asir aquello que se desea, y expandir libertades y oportunidades de participar y desarrollarse, en este caso, en el ámbito de aplicación que la disciplina apertura y que la persona elija.

Sin embargo, tomando como referente los resultados proporcionados por el EGEL en 2022, se tiene un escenario de alta complejidad, en tanto que para que sea posible concretar el valor social de la Educación superior, será ineludible el cumplimiento de uno de los compromisos asumidos por cualquier programa e institución educativa: el alcance de los aprendizajes esperables y demandables para la disciplina, en niveles de desempeño satisfactorios y sobresalientes.

La permanente insistencia del discurso oficial en torno a intervenir en la mejora de la

Educación superior única o mayoritariamente desde la cobertura y el acceso, estaría dejando de lado que existen otros rostros de la desigualdad con profundos impactos para el cumplimiento del valor social de la formación en este nivel educativo. Con ello, se hace alusión al aseguramiento de la calidad manifestada en las asimetrías en el logro de los aprendizajes de quienes egresan, y que coincide con lo ya mencionado por Villa Lever (2017), como la existencia de espacios universitarios asimétricos.

Esta asimetría es palpable cuando solamente un grupo selecto de Universidades alcanzan estándares de desempeño satisfactorios y sobresalientes en la mayoría de sus egresados(as), como si ello no correspondiera al *deber ser* de cualquier institución y programa educativo del nivel superior en el país. De 31 Universidades con Programas ubicados en nivel 1Plus del Padrón de Alto Rendimiento EGEL, es decir, cuyos egresados(as) evaluados(as) en la prueba se ubican en DS o DSS por lo menos en un 80%, y a la par, del total de sus egresados(as), 50% han obtenido nivel DSS (frente a áreas de conocimiento generales de su disciplina), al hacer el filtro por mayor o igual a 5ta. refrenda (en tanto esto muestra una permanencia sostenida en el tiempo y una característica sistemática de quienes egresan de dichos programas-instituciones al alcanzar desempeños satisfactorios y sobresalientes cuando finalizan sus carreras profesionales), son 14 las Universidades resultantes.

De estas últimas, 50% son de tipo privado, aportando además el 77% de programas adscritos al Padrón en mención. Las restantes, son Universidades públicas o públicas con autonomía, y hacen parte de los principales centros de estudio en sus territorios. No se encuentran consistencias en torno a ser Universidades con determinado número de estudiantes en promedio, y en la mayoría de ellas (con excepción de 1), el porcentaje mayoritario de la matrícula corresponde a mujeres.

Si bien valdría la pena en otros trabajos adentrarse en la manera en que se organizan y operan dichas Instituciones a nivel meso y micro, la información hasta aquí compartida permite hacer reflexiones valiosas a nivel macro. El Sistema Integrado de Información de la Educación Superior de la UNAM (s.f.) señaló que, para el ciclo escolar 2022-2023, en México existían 4478 Instituciones de Educación superior entre públicas y privadas. Si bien el 100% de estas no cuentan con programas evaluados vía EGEL, da un panorama alrededor de la amplitud del subsistema de Educación superior mexicano que, confrontado con resultados como los provistos por el EGEL, y

la representatividad de Universidades y Programas en el Padrón de Alto Rendimiento, da cuenta nuevamente de lo asimétrico y desigual que es el subsistema en el país, con lo que se podría afirmar que la ampliación y cantidad de instituciones educativas y programas existentes no sólo no ha posibilitado que el 100% de la población acceda, sino que aún quienes lo logran, no necesariamente alcanzarán desempeños esperables en sus carreras profesionales al egresar o culminar los créditos académicos.

De esta manera, el valor social de la Educación superior se pone en juego, cuando su razón de ser no se cumple en estándares de calidad para todos y todas, reproduciendo formas de desigualdad en la que quienes sí logran dar cuenta de desempeños satisfactorios o sobresalientes como egresados(as), provienen en su mayoría de instituciones privadas, con costos de colegiatura considerablemente mayores, ubicadas en ciudades capitales, y a las cuales no resulta posible acceder para un segmento importante de la población mexicana.

La idea de que las acreditaciones de calidad representen el estímulo a través del cual las Universidades se movilizan hacia la mejora permanente, y el ofrecimiento de una formación profesional de alto nivel, olvidó que las desigualdades sociales permean y nutren una dinámica de desigualdad educativa, en la cual los y las aspirantes no escogen únicamente sobre la base de la Universidad-Programa que mayores estándares de calidad demuestran, sino para aquellas que sus posibilidades económicas, sociales, culturales y geográficas les permiten acceder.

Ello coincide con lo dicho por Krüger (2012), en tanto existe una “lógica del mercado que transforma a la educación en una mercancía para ser adquirida por la población en función de su capacidad de consumo; la oferta se diversifica atendiendo a los segmentos de la demanda, acentuando las desigualdades de origen” (p. 144). Siguiendo esa lógica de mercado, se generan *rankings*, de las mejores (¿y peores?) Universidades en México, que preponderantemente sirve como estrategia para ofrecer, como mercancía y a quien pueda costearla, formación profesional con disímiles estándares de calidad.

Por tanto, la estrategia de la acreditación como recurso para mejorar la calidad educativa pareciera haber fracasado, o haberse agotado, al no considerar que tal y como los territorios y las poblaciones son profundamente desiguales en el país, también lo son las Instituciones, sus Programas, y su capacidad para sumarse a criterios de calidad que implican inversiones de recursos humanos y materiales que pueden resultar incosteables (o poco rentables) para una parte importante

de los prestadores del servicio educativo.

Esto alimenta una lógica caracterizada por dos dinámicas articuladas: por un lado, la configuración de circuitos educativos, es decir, la “agrupación de las instituciones de acuerdo con la similitud de sus características (el nivel socioeconómico y capital sociocultural de sus alumnos, el perfil de los docentes, la infraestructura, los modelos pedagógicos, la organización, etc.)” (Kruger, 2012, p. 140), donde “cada tipo de centro atiende a un determinado perfil de alumnos, lo que lleva a la conformación de un determinismo social respecto a la calidad educativa a la que cada persona puede aspirar” (Ibáñez, 2015, p. 58), y la segmentación educativa, es decir, así como existe distancia entre un circuito y otro, quedan segmentadas poblaciones, generándose clasificaciones y selecciones con efectos segregatorios.

Quizá una herramienta para reproducir tanto los circuitos, como los efectos segmentadores y segregatorios de la Educación superior sea justamente la desigualdad en el nivel calidad con el que se manifiesta el logro de los aprendizajes, donde si bien una fuente de información son los exámenes estandarizados como el EGEL, valdría la pena contrastarlo con otras formas de evaluación tanto internas como externas a las instituciones y sus programas.

No puede olvidarse que, como se dijo previamente en el presente trabajo, a través de la Agenda 2030, a la que se suma México, se apuesta por una educación inclusiva y equitativa de calidad, lo que se articula con la corresponsabilidad por cumplir con el valor social inherente a la justificación de la existencia de la Educación superior, en términos de desarrollo y bienestar tanto individual como colectivo. Sin embargo, ¿cómo lograrlo con un sistema educativo eminentemente asimétrico?

En la actualidad, México tiene a través de la última reforma al artículo 3º constitucional en 2019, y la publicación de la nueva Ley General de Educación Superior en 2021, un desafío sin precedentes: que el Estado garantice obligatoriamente el derecho a la Educación superior, además ratifica que dicha educación debe ser de calidad y que “promueva el máximo logro del aprendizaje” (inciso ix, artículo 8º). Si se tiene en consideración lo aquí presentado, y el desfase con la Ley precedente (Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978), lo manifestado en la normativa resulta oportuno, necesario, y lógico con la realidad del subsistema educativo de nivel superior en México.

Sin embargo, ello deriva en nuevas y complejas interrogantes (con lo cual se ratifica que la

Educación superior es, ante todo, un problema perverso), puesto que ante la diversidad y la inequidad territorial, con una de las mayores tasas en desigualdad en el ingreso y nivel de pobreza de países de la OCDE (2024), inevitablemente ello permea las posibilidades y oportunidades reales de la totalidad de la población para encontrar en la Educación superior un camino posible para la realización de sus proyectos de vida. Adicionalmente, no es equivalente la capacidad institucional de las Universidades en el país, tanto públicas como privadas, para hacer frente a los retos de una educación para todas y todos, que asegure que -sin importar las desigualdades de origen- se garantice el acceso, la igualdad en el logro y en los resultados.

Los estándares asegurados en las acreditaciones de calidad son un camino posible, pero poco consistente con las asimetrías del subsistema y las condiciones de vida de la población mexicana en general, por lo que resulta clave, en aras de situar la materialización del valor social de la educación en este nivel de formación, re-pensar el horizonte de la política educativa.

En el marco de una Ley que comienza su operación, y *ad portas* del inicio de un nuevo sexenio presidencial, valdría la pena situar un diálogo nacional (que realmente recoja las voces de todos y todas, y no solamente dé cuenta de las zonas metropolitanas), para gestar los programas y planes que conlleven al cumplimiento de lo prometido en el nuevo instrumento jurídico, cimentado en lo que el Gobierno Abierto (OECD, 2016) define como una nueva ruta hacia la gobernanza cimentada en la transparencia y colaboración, facilitando la apertura de datos gubernamentales, la gestión pública y la participación ciudadana en la formulación de políticas desde un direccionamiento *bottom-up*, en lugar de *top-down*, como ha sido tradicionalmente desarrollado. Para así aportar en la comprensión de los desafíos de los territorios, las Universidades y sus Programas, en materializar la promesa de una educación de calidad para todas y todos.

De esta manera, se insta a re-pensar el lugar y prospectiva de la Educación superior mexicana, para que esta valide y consolide su valor social, desde una apuesta por ser un espacio de transformación, reivindicación y co-construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva.

Bibliografía

- Ball, S. J. (1990). *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology*. Routledge.
- CENEVAL. (2024). *EGEL. Examen General para el Egreso de la Licenciatura*. Recuperado de <https://ceneval.edu.mx/examenes-egreso-egel/>
- CENEVAL. (2024). *Sobre el CENEVAL*. Recuperado de https://ceneval.edu.mx/sobre_el_ceneval-perfil_institucional/
- CENEVAL. (s.f). *Informes anuales de Resultados EGEL*. Recuperado de <https://ceneval.edu.mx/examenes-egreso-informes-anuales/>
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.
- FIMPES. (2023). *¿Qué es FIMPES?*. Recuperado de <https://www.fimpes.org.mx/index.php/home/que-es-fimpes>
- Flores, M. (2018). Sistemas de Acreditación: Similitudes y diferencias México y España. *RUDICS*, 9(17), 36-54.
- García, P.D. (2018). Políticas educativas para el apoyo de trayectorias escolares en el nivel medio en América Latina: la provisión de recursos como estrategia. *Revista Fuentes*, 20(2), 37-50.
- Head, B. & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Ibañez. (2015). Segmentación educativa: una estimación para la última década en Argentina. *Estudios económicos*, 32(64), 53-82.
- Jornet, J. & Sancho-Álvarez, C. (2018). El valor social de la educación: a modo de introducción. *Revista Fuentes*, 20(2), 11-13.
- Krüger, N. (2012). La segmentación educativa argentina: reflexiones desde una perspectiva micro y macro social. *Páginas de Educación*, 5(1), 137-156.
- Ley General de Educación Superior. Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 20 de abril de 2021 (México). Consultada en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf
- Ley para la Coordinación de la Educación superior. Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 29 de diciembre de 1978 (México). Consultada en https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10289.pdf

- Martínez-Rizo, F. (2018). La preocupación por la calidad de la educación y su valor social. *Revista Fuentes*, 20(2), 17-27.
- OCDE. (2024). *Estudio económico de México 2024*. OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-mexico/>
- OECD (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. OECD
- Perales, M., Bisquert, M. & Bakieva, M. (2018). Relación entre estilos educativos familiares y el valor social subjetivo de educación: reflexiones a partir de un estudio. *Revista Fuentes*, 20(2), 51-73.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Roqueñí, M. (2017). 30 años de políticas de modernización y sus efectos en la desigualdad de la educación superior en México. En Villa Lever, Canales y Hamui (Coords.), *Expresiones de las desigualdades sociales en espacios universitarios asimétricos* (pp.99-152). UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Schumpeter, J. (1909). On the Concept of Social Value. *The Quarterly Journal of Economics*, 23(2), 213–232. <https://doi.org/10.2307/1882798>
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf, Inc.
- Silva-Laya, M. (2014). Equidad en la educación superior mexicana: el reto persistente. *Universidades*, 59, 23-53.
- Suárez, M. (2013). Los estudiantes como consumidores. *Perfiles educativos*, 35(139), 171-187.
- Tedesco, J. (2012). *Educación y Justicia Social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- UNAM. (S.F.). *Portal Sistema Integrado de Información de la Educación Superior*. Disponible en <https://www.sii.es.unam.mx/reporte.php>
- Villa Lever, L. (2017). Los espacios universitarios asimétricos: configuración de nuevos mecanismos de desigualdad. En Villa Lever, Canales y Hamui (Coords.), *Expresiones de las desigualdades sociales en espacios universitarios asimétricos* (pp.153-222). UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

La transformación de la Ciudad de México y sus finanzas públicas, en el marco de su reforma política

The transformation of Mexico City and its public finances, within the framework of its political reform

*Marcela Anahí Hernández Ramírez**

Resumen: El principio federalista aún se sigue construyendo en el sistema político mexicano, el caso más reciente de este proceso de consolidación lo observamos con la reforma política de la Ciudad de México, que fue un ejercicio mediante el cual se comenzó a reconfigurar las instituciones, y creación de otras, tal como las Alcaldías. Por lo cual, el análisis se realizó observando la transformación de la Hacienda Pública de la Ciudad de México (CDMX) en el contexto de la reciente Reforma Política que derivó en una nueva Constitución de la Ciudad. Se pretende visualizar la forma en que las políticas públicas, con el énfasis legislativo tuvo resultados en la Coordinación Intergubernamental tejida en las Finanzas públicas de la Ciudad.

Abstract: The federalist principle is still being built in the Mexican political system, the most recent case of this consolidation process is observed with the political reform of Mexico City, which was an exercise through which institutions began to be reconfigured, and creation from others, such as the Mayor's Offices. Therefore, the analysis was carried out observing the transformation of the Public Treasury of Mexico City (CDMX) in the context of the recent Political Reform that led to a new Constitution of the City. It is intended to visualize the way in which public policies, with legislative emphasis, had results in the Intergovernmental Coordination woven into the public finances of the City.

Palabras clave: finanzas públicas locales; federalismo; justicia social.

I. El Federalismo ante la Reforma Política de la Ciudad de México

El Federalismo busca fomentar la colaboración entre diferentes regiones y sirve como base para

* Estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM, Maestra en Dirección y Gestión Pública Local para directivos Municipales en Iberoamérica por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (España), egresada de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la UNAM, Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública y en Economía por la UNAM. Cuenta con especialización en Gestión Pública Local y en Evaluación Socioeconómica de Proyectos de Inversión por el IPN-SHCP.

unificar criterios en torno a la integridad de una nación. Es un concepto político que se presenta de manera diversa y variable, siendo analizado desde distintas corrientes de pensamiento político. Pues la idea de generar mecanismos de organización, coordinación y distribución del poder ha sido un tema clave en el propio debate del “Estado”, por ende, lo observamos desde las ideas de Montesquieu hasta dentro de los planteamientos anarquista.

La construcción de la concepción de Estado es totalmente esencial para enmarcar al Federalismo, algunos lo han apreciado como una “forma de Gobierno vinculado a la clasificación de la organización del poder como uno de los elementos del Estado, o bien como una forma de Estado considerando que la clasificación de estos se puede basar en cómo se da la relación entre sus elementos: territorio, población y Gobierno” (Hernández, 2019, p. 15).

En una perspectiva más de ‘forma de gobierno’ María del Pilar Hernández sintetiza algunas notas comunes en la pluralidad de modalidades federalistas: “1) la tensión política e institucional, es decir, la cláusula federal, que se refleja en independencia entre el Gobierno central y los Gobiernos locales, con competencias constitucionales claramente asignadas, donde el poder se distribuye funcional y territorialmente; 2) la unión entre esas entidades diversas. Donde la diversidad versus la unidad marca de origen al federalismo, determinando la necesidad nuclear a la solidaridad, como el principio de defensa (protección) y apoyo (económico) en la evidente diversidad de los entes federados” (Hernández, 2022, pp. 51-53).

Los Federalismos pueden tener características en común, pero, evidentemente cada uno depende de un contexto histórico, institucional, normativo, social y hasta geográfica, por ende, entendiendo con claridad que el federalismo es plural. La arquitectura de los pactos federales se define en gran medida por la evolución histórica de cada Nación, además, estructura la forma en la que los elementos del Estado interaccionan, la forma de organización y ‘diseños institucionales’, los cuales no dejan de evolucionar.

México ha incorporado el principio federalista en su sistema político como resultado de un proceso histórico complejo que estuvo en el centro de debates entre un Estado liberal o conservador, federalista o centralista. Estas discusiones políticas y filosóficas se llevaron a cabo tanto en los congresos como en el campo de batalla. En la actualidad, el federalismo sigue siendo un tema relevante para el México contemporáneo, ya que implica un modelo destinado a fomentar la participación de diversos gobiernos, así como el diálogo, la cooperación y la coordinación entre

los poderes. En México el Federalismo es parte intrínseca de la forma de Estado presente en el artículo 40 Constitucional.

a) Reforma Política de la CDMX en un México con una tendencia centralizadora

Considerando el contexto histórico de México, la necesidad de mantener la unidad en tiempos de inestabilidad y cómo los estados del país se fueron uniando, coordinando y estructurando, a lo largo del desarrollo de México en la época contemporánea, se ha observado una tendencia hacia la centralización del poder, especialmente en torno al presidente. Esto se refleja en las numerosas reformas que ha experimentado el artículo 73 de la Constitución, que ascienden a 85 desde la época de Venustiano Carranza hasta la actualidad, las cuales redefinen las facultades, otorgando mayor poder al gobierno central, esto conforme al registro de Reformas Constitucionales al Artículo 73 de la (Cámara de Diputados, 2023).

Al respecto, Cárdenas señala que “tan solo durante la segunda mitad de los años ochenta, el número de reformas al artículo 73 de la Constitución se ha incrementado para centralizar competencias en las autoridades federales y para limitar los ámbitos de competencias de los Estados y los Municipios” (2017, p. 17); esto y otros elementos le han dado a la figura de presidente un amplio poder de decisión, tanto determinado por la Constitución y otras funciones metaconstitucionales, poniendo a la figura presidencial por encima de otros Poderes.

En este marco centralizador se da la reforma al 122 Constitucional y de ahí se detona un proceso que implicó la transformación de la Ciudad de México en su diseño institucional. La Ciudad de México es relevante no solo porque en ella se vivió este proceso, resalta por sí misma pues se ha construido de la mano de la historia nacional, diversa, integradora, pero a la vez excluyente.

La Reforma Política de la Ciudad de México proporciona una oportunidad para examinar la aplicación práctica del principio federalista, lo cual resulta relevante y digno de análisis. En primer lugar, el Federalismo implica una distribución del poder, y la Reforma Política experimentada por la Ciudad de México introdujo características adicionales al sistema federal mexicano. A diferencia de las diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a sus artículos como el 72, 73 y 115, así como las numerosas leyes generales, esta reforma política destacó un principio de legitimidad al hacer un llamado al elemento

fundacional más importante: "la soberanía popular". Esto implicó la convocatoria de un 'poder constituyente'.

Observar cómo se incorpora la idea federalista en este proceso puede proporcionar una medida de la tendencia centralizadora en México. La Reforma Política de la Ciudad de México crea figuras que ahora interaccionan dentro del sistema federal, tal es el caso de las Alcaldías.

b) ¿Qué se transforma?

La Ciudad de México ha experimentado múltiples cambios en su estructura política y administrativa, principalmente debido a su papel como sede de los poderes nacionales. Estos cambios han resultado en modificaciones en el diseño institucional y en la gestión de la ciudad, afectando el grado de autonomía en distintas áreas. Al aprobarse la Constitución local se introduce una arquitectura diferente para la Ciudad, incluyendo la creación de las 'Alcaldías'. Esta transformación es significativa, ya que introduce elementos que alteran la caracterización del federalismo mexicano.

Después de décadas de transformación institucional de la Ciudad, no se había logrado evolucionar sus elementos institucionales hasta que a partir de una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 29 de enero de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, se dio un paso determinante para una Reforma Política más amplia en la Ciudad, la cual tuvo una carga electoral importante, pero con otros tantos elementos que le dieron una caracterización distinta. El Decreto modificaba varios apartados, armonizó la denominación de 'Ciudad de México' en el texto constitucional y realizó cambios sustanciales en el artículo 122 de la Constitución. Esta transformación implicó la convocatoria de una Asamblea Constituyente¹.

El producto legislativo del Constituyente de la Ciudad fue la primera Constitución de la Ciudad de México, como documento máximo regulador, lo que hace evolucionar de contar tan solo con un 'Estatuto de Gobierno' a una 'Constitución'. Algunos de los elementos que se transformaron fueron:

Tabla 1.
Principales cambios en la nueva constitución de la Ciudad de México

Característica	Distrito Federal	Ciudad de México
Definición	Sede de los Poderes de la Unión. Territorio bajo el Estado Federal. No es una entidad Federativa.	Sede de los Poderes de la Unión. Territorio bajo el Estado Federal. Entidad Federativa con autonomía en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política administrativa.
Constitución	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Constitución Política de la Ciudad de México
Poder Ejecutivo	Jefe de Gobierno	Jefe de Gobierno
Poder Legislativo	Asamblea Legislativa del DF (66 representantes)	Congreso de la Ciudad de México.
Poder Judicial	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca.
Gobierno local	Delegaciones	Alcaldías (un alcalde y un Concejo electo por votación universal, libre, secreta y directa)
División política	16 Delegaciones	16 Demarcaciones territoriales gobernadas por una Alcaldía.
Reformas Constitucionales	No participa	Si participa
Policía	El Presidente de la República nombra al Jefe de la Policía y al Procurador de Justicia	Fiscalía será electa por mayoría calificada del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías. Policía de proximidad y de investigación.
Finanzas Públicas	Supeditado al Gobierno federal y coordinada mediante el SNCF.	Cuenta con una Hacienda Unitaria. Accede a fondos federales para estados y municipios, y es autónoma en materia presupuestal y endeudamiento.

Fuente: (Hernández Ramírez, 2024) con base en el Instituto de Investigaciones Parlamentarias. Alcaldías y Municipios, un Análisis Comparativo. P. 29-34. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>

Destaca que la Ciudad ya no tendrá Asamblea, contará con un Congreso y que nace una figura político-administrativa denominada “Alcaldía” cuyo gobierno estará acompañado por una figura denominada “concejales”. Al cambiar los nombres de los Poderes locales y al introducir nuevas figuras, se evidencia el deseo de que este diseño institucional de la Ciudad impactara en el propio federalismo pues se adquieren nuevas cualidades y modalidades de competencias, coincidencias, coexistencias y concurrencias. Estas ideas se expresan tanto en la exposición de motivos de la iniciativa como en el decreto de la Constitución.

Sin embargo, es importante señalar que en la perspectiva de algunos juristas la Ciudad no se vuelve y no es una Entidad Federativa, es un modelo híbrido no autónomo, ya que el apartado B, del artículo 122 reformado, se ocupa de las competencias que conservan los poderes federales en la Ciudad, “lo que jurídicamente prueba que su nuevo estatus no corresponde a un Estado sino a un híbrido jurídico comprendido en el genérico de: entidad federativa”. (Cárdenas, 2017, p. 51)

De estas nuevas características surgen varias preguntas, tal como: ¿Son equiparables las Alcaldías a los Municipios? La Constitución de la Ciudad establece la figura de las Alcaldías e incorpora concejales, lo que podría sugerir, en términos organizacionales, una estructura similar a la de un Municipio según la Carta Magna. Sin embargo, esta comparación no es del todo exacta. ¿Las Delegaciones son aún lo mismo que las Alcaldías? Aunque existe una diferencia entre ambas, esta disparidad representa una de las transformaciones institucionales más significativas introducidas por la Reforma política. Para aclarar esta cuestión, se presenta a continuación un análisis comparativo entre lo que comúnmente se conocía como 'Delegación' y lo que ahora entendemos como 'Alcaldía':

Tabla 2.
Elementos del diseño institucional delegaciones / alcaldías

Concepto	Delegaciones Políticas Distrito Federal (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)	Alcaldía de la Ciudad de México (Constitución Política de la Ciudad de México)
Marco Jurídico	-Art. 122 Constitucional. -Estatuto del Distrito Federal	-Art. 122 Constitucional en su apartado A, de la fracción VI hasta la fracción XI. -Constitución Política de la CDMX.
Concepción jurídica /	La Administración Pública del Distrito	Las alcaldías son órganos político-

Concepto	Delegaciones Políticas Distrito Federal (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)	Alcaldía de la Ciudad de México (Constitución Política de la Ciudad de México)
Definición.	Federal contará con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial. Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones. (Art. 104)	administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, (...). Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las alcaldías y la Ciudad. Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de Gobierno, (...). (Art. 53; A; 1)
Composición del cuerpo gubernativo:	Integrado por un titular llamado Jefe Delegacional. (Art. 104)	Integrado por un titular denominado Alcalde y un cuerpo colegiado denominado Concejo. (Art. 53; A; 1)
Organización territorial	Delegación como expresión de organización territorial. (Art. 104)	Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su Gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía. (Art. 52; 1)
Representación política	Por un Titular llamado Jefe Delegacional electo para un periodo de 3 años. (Art. 104) Los Jefes Delegacionales podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos, de tres años cada uno. (Art. 104; último párrafo)	Las alcaldías son órganos político-administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años. (Art. 53; A; 1)
Funciones	Las Delegaciones tendrán competencia, en las materias de: Gobierno, administración,	Las alcaldías tendrán competencia, en las siguientes materias: Gobierno y régimen

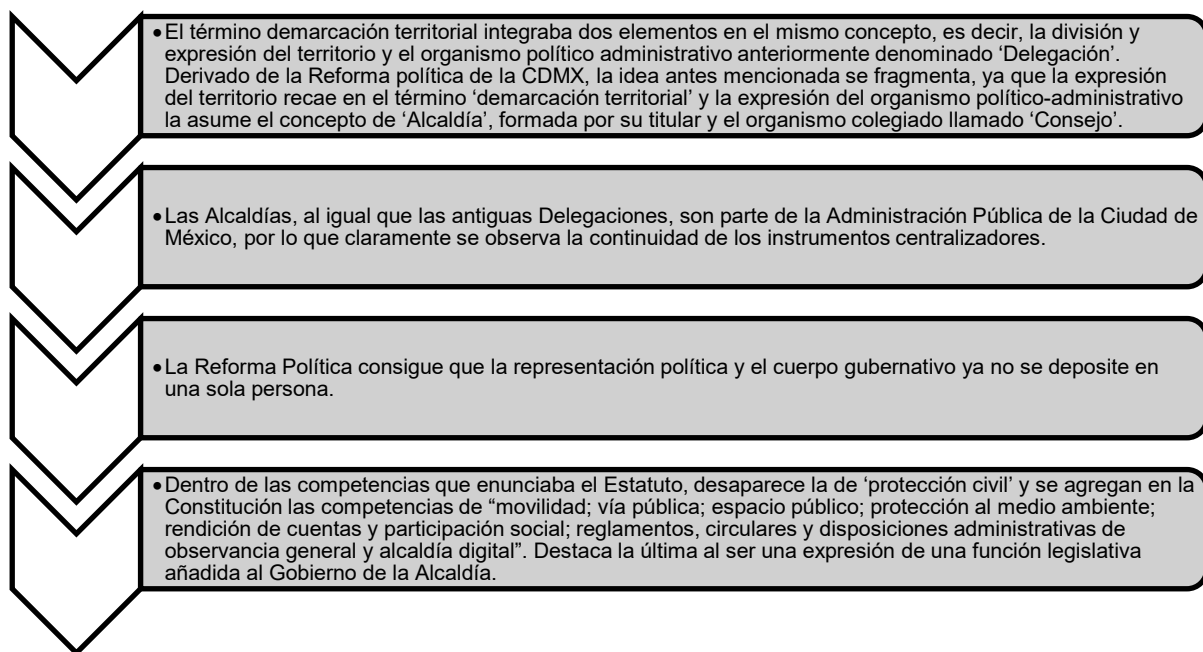
Concepto	Delegaciones Políticas Distrito Federal (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)	Alcaldía de la Ciudad de México (Constitución Política de la Ciudad de México)
	asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. (Art. 117; fracc: I a XI)	interior; Obra pública y desarrollo urbano; Servicios públicos; Movilidad; Vía pública; Espacio público; Seguridad ciudadana; Desarrollo económico y social; Educación, cultura y deporte; Protección al medio ambiente; Asuntos jurídicos; Rendición de cuentas y participación social; Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; Alcaldía digital. (Art. 52; A; 12; fracc: I a XV)
Coordinación Intergubernamental	Coordinación vertical con las unidades administrativas centrales, es decir con las dependientes del Gobierno del Distrito Federal.	Coordinación vertical con el Gobierno de la CDMX en diversas materias. Coordinación horizontal: Las alcaldías podrán asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para el mejor cumplimiento de sus funciones. (Art. 52; A; 14)
Documento jurídico analizado:	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, (2014)	Constitución Política de la Ciudad de México, (2023)

Fuente: (Hernández Ramírez, 2024) con base en la revisión con base en información del (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014) y la Constitución Política de la Ciudad de México (2023)

En esta aproximación se observa lo siguiente:

Figura 1.

Evolución de las Delegaciones en Alcaldías



Fuente: Elaboración Propia

La figura de Alcaldía no es equiparable a la del Municipio, pero evoluciona frente a lo que anteriormente eran las Delegaciones.

- En lo jurídico, avanza en contar con una personalidad jurídica expresada en la norma e incrementa su facultad reglamentaria.
- En la parte política y participación ciudadana, la creación de los Concejales como parte del Gobierno de la Alcaldía otorga mayor representatividad.
- En la normatividad, se continúa enunciando que es parte de la Administración pública de la Ciudad, sin embargo, tanto en la Constitución local como en la normatividad reglamentaria, se fortalece su autodeterminación administrativa y son incrementadas sus competencias.
- En materia de finanzas públicas, a nivel funcional no se observa mayor evolución. Per se modifican a nivel operativo los mecanismos de Coordinación.

De todas estas transformaciones institucionales destacan las modificaciones en el gobierno interno de la Ciudad, específicamente en la creación de las Alcaldías, la incorporación de los Concejales como elementos concretos que modifican el sistema federal desde la perspectiva organizativa.

II. La Ciudad más grande con la Hacienda más Unida

La Ciudad de México es el espacio territorial donde convergen los principales elementos del Estado Mexicano, los Poderes de la Nación, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asimismo, es el principal centro económico del país, con una participación porcentual del PIB de 17.28 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2023), lugar que concentra la mayor densidad poblacional, 6,163 personas por kilómetro, en contraste a las 64 personas como promedio nacional, por lo que estas y otras características territoriales hacen que la Ciudad sea compleja, diversa y un reto para cualquier Gobierno, por lo cual demanda una capacidad institucional mayúscula.

Desde la perspectiva de la sociología fiscal, señala Schumpeter, que:

La Hacienda Pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política. La gran utilidad de este enfoque se ve particularmente en aquellos momentos decisivos, o mejores épocas, durante los cuales las formas existentes empiezan a morir y a cambiarse por algo nuevo que siempre comprenden una crisis de los viejos métodos fiscales. (Schumpeter, 1918, p. 150)

En este sentido, ¿qué transformaciones hubo en relación a la Hacienda Pública en la Ciudad?

Uno de los aspectos más significativos de la Reforma Política fue la revisión de la Hacienda, reconociendo la importancia crucial de los recursos en los asuntos públicos, ya que constituyen el sustento fundamental del sistema gubernamental. La Constitución de la Ciudad de México la establece como 'Unitaria'.

En el proyecto de Constitución se proponía sentar las bases para un nuevo pacto fiscal, el cual textualmente señalaba:

CAPÍTULO II

DE LA HACIENDA PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 26

Pacto fiscal

A. ...

B. Coordinación fiscal con la Federación

Las autoridades de la Ciudad de México promoverán el establecimiento de una relación fiscal con la Federación a fin de que:

- a) Las participaciones y transferencias federales que recibe la ciudad sean adecuadas a sus funciones de capitalidad y a sus necesidades específicas;
- b) Se constituya un sistema de coordinación fiscal basado en un federalismo cooperativo, bajo el principio de subsidiariedad y corresponsabilidad política y administrativa; y
- c) Se integren espacios de coordinación que permitan el intercambio de ideas y experiencias, conforme a criterios de colaboración, cooperación, solidaridad recíproca y compensación. (2023)

Sin embargo, en la versión final de la Constitución, estos principios no fueron retomados, pero parte de su espíritu sí, ejemplo de ello es lo siguiente:

En la planeación de las finanzas públicas de la Ciudad se considerarán los recursos que determine la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las bases que la misma establezca para su ejercicio, a fin de apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos. (artículo 21, apartado B, numeral 2) (2023)

Sin embargo, se argumentaron varias razones para mantener una hacienda unificada, como se señala en un artículo de (Barriga Delgado)² publicado en el periódico "El Economista" en 2016. Entre los temas destacados en el artículo se encuentran:

La fortaleza y el ímpetu que han mostrado los ingresos propios en la ciudad se explican de manera importante por el hecho de que, al tener una hacienda pública unitaria, se optimizan

recursos y se aprovechan significativamente las economías de escala, como es el caso del Impuesto Predial, que si bien es el más importante por su potencial y nivel de recaudación no es el único.

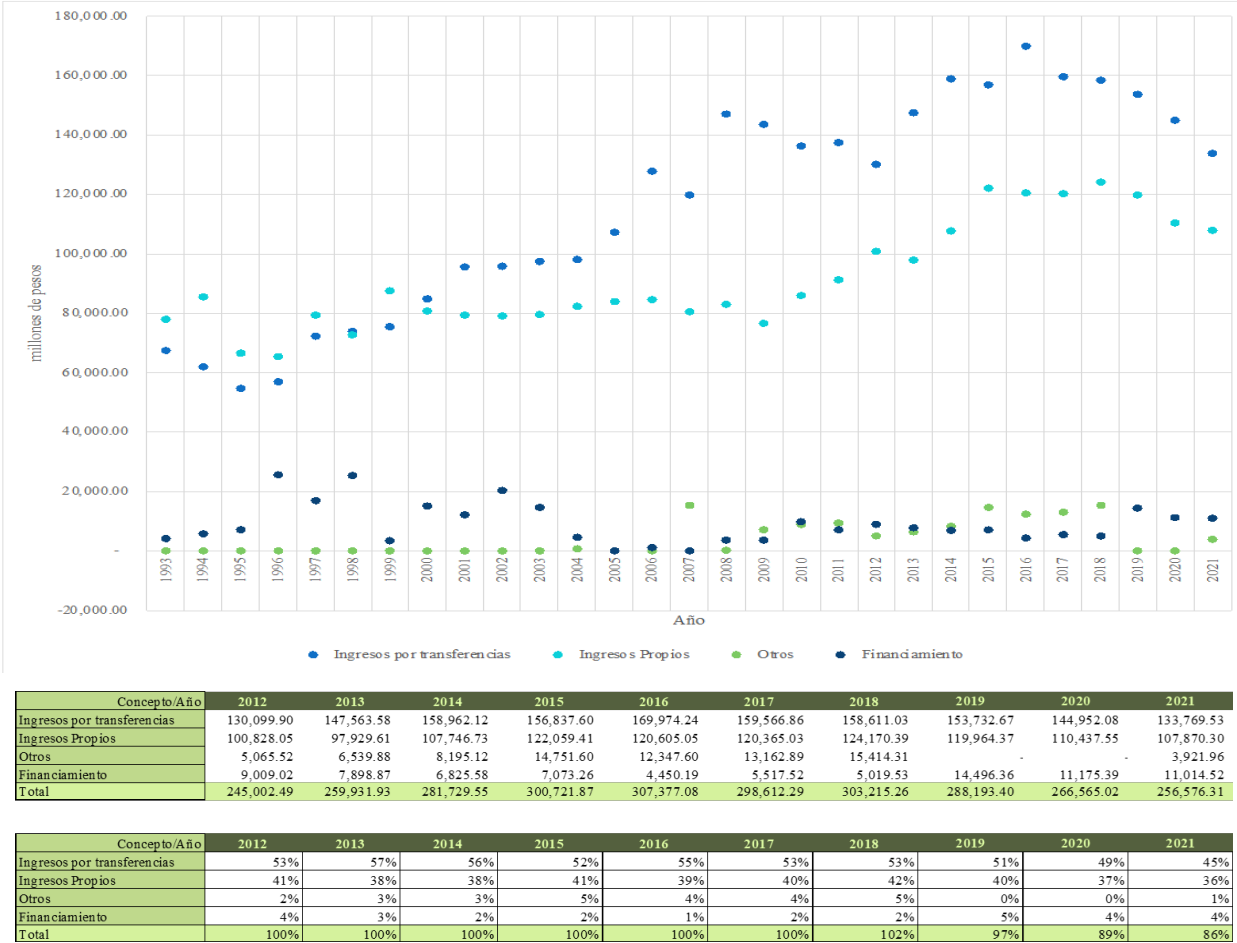
La conveniencia de una hacienda pública unitaria también ha sido entendida tanto por el Ejecutivo Federal como por el Congreso de la Unión al modificar la Ley de Coordinación Fiscal con el fin de generar los incentivos adecuados para que se replique en los estados el modelo de operación de la capital en materia de Predial, es decir, manejar la administración del impuesto de manera centralizada y unitaria.

Para el caso de la Ciudad, el mantener una hacienda pública unitaria que le genere solidez a la recaudación de ingresos locales es de vital importancia ante la pérdida de dinamismo de las participaciones federales y ante el bajo potencial recaudatorio que tienen las potestades tributarias que la federación le ha cedido a los estados. (Barriga, 2016)

En esta perspectiva, la defensa de la unificación fiscal se presenta como una estrategia para garantizar cierto grado de autonomía y eficacia, promoviendo el fortalecimiento de los ingresos locales, especialmente a través del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. La consolidación de la unificación fiscal se plasmó en el artículo 122 de la Constitución federal y en el artículo 21 de la Constitución local, que proporcionan un marco ordenado y detallado de sus aspectos constituyentes.

Haciendo una revisión de los Ingresos Públicos de la CDMX se corrobora lo mencionado por el tesorero de la Ciudad, pero con una disminución que inicia en 2018:

Gráfico 1.
Ingresos públicos de la CDMX 1993 a 2021.
Cifras en millones de pesos 2023.



Fuente: (Hernández Ramírez, 2024) con base en la revisión datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas del Gobierno de la Ciudad de México, 1989-2021.

En esta lógica algunas de las transformaciones que vivió la Hacienda pública conforme a una revisión legislativa, (Ver Anexo. “Tabla. La Hacienda Pública en la Ciudad de México. Del Estatuto a la Constitución”), se puede destacar lo siguiente:

- La nueva Hacienda Pública se establece con el fin de promover el principio de garantía constitucional, siendo definida como unitaria y un instrumento económico clave.
- Se eliminan las secciones que trataban sobre la relación entre el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y la Hacienda Pública de la Ciudad.

- El Poder Legislativo en la Ciudad de México retiene su capacidad de aprobación y revisión en asuntos hacendarios.
- Aunque no se menciona explícitamente que el Jefe de Gobierno tenga la responsabilidad de administrar la Hacienda, se establece que los organismos centrales son los encargados, utilizando el término 'Gobierno de la Ciudad' en lugar de referirse al Jefe de Gobierno.
- La Fiscalización sigue siendo responsabilidad del Poder Legislativo Local. En cuanto a la deuda pública, se mantiene bajo la autoridad del Jefe de Gobierno y el Gobierno de la Ciudad, pero se prohíbe explícitamente que las Alcaldías puedan contraer deuda.
- La instauración de una Hacienda Pública Unitaria como parte de la Reforma Política no fue objeto de controversia y representó uno de los aspectos más consensuados.

Bajo las consideraciones señaladas, la transformación de la Ciudad no replanteó la administración y gestión de las finanzas públicas locales, desde el punto de vista organizativo, sigue estando centralizada.

Aunque no existe una transformación en la coordinación fiscal con la Federación, el nuevo esquema institucional requería modificaciones en la coordinación interna, especialmente en materia de gasto para la figura creada: Alcaldías.

La Reforma Política de la Ciudad de México impactó las finanzas públicas de la ciudad y sus Alcaldías. El Gobierno de la Ciudad diseñó la Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías (Gobierno de la Ciudad de México, 2023), documento en el cual se establecen los mecanismos de distribución de recursos en función de las facultades de las Alcaldías, tomando en cuenta el gasto que supondría cumplir con éstas, así como las características territoriales, demográficas y socioeconómicas de cada demarcación. La reclasificación se realizó a partir del presupuesto del año 2018.

Todas estas modificaciones fueron realizadas a partir de 2018 y corresponden a la fórmula de distribución interna de las participaciones en la Ciudad y sus Alcaldías. Con el objetivo de ejemplificar claramente la modificación de los mecanismos de distribución, se presentan a continuación el comparativo de las variables aplicadas:

Tabla 3.

Variables consideradas en la asignación de recursos: estatuto vs constitución.



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014) y la Constitución Política de la Ciudad de México (2023).

Con el nuevo mecanismo diseñado por el Gobierno de la Ciudad y las nuevas fórmulas y variables consideradas se observa lo siguiente:

- Se cambió de denominación del órgano político administrativo local ‘de Delegación por Alcaldía’.
- A partir del ejercicio fiscal 2019, en el Acuerdo publicado en la Gaceta de la Ciudad de México³, entran en vigor los nuevos criterios de distribución de Participaciones en los que ya se consideran las variables establecidas en la Constitución Política de la Ciudad de México (Art. 21; D; II; 1; a), para cumplir con las funciones desagregadas en el artículo 52 de la misma.
- Es relevante la transformación de la variable población, ya que considera aquella denominada como ‘flotante’.
- La característica territorial es otro factor incluido que, conforme a lo que describe la metodología, busca equilibrar las diferencias geográficas de la Ciudad.

- Conforme lo señala la (Auditoría Superior de la Federación), “las participaciones federales e incentivos que corresponderían a las Delegaciones no les son transferidas, como es el caso de los municipios en las demás entidades federativas, sino que son integradas al presupuesto global que se les autoriza; sin embargo, se incorporan al flujo presupuestal sin que sea posible diferenciarlas de manera específica y, distinguir los fondos e incentivos que las componen, así como sus importes; tampoco se pueden diferenciar del resto de los recursos propios que les autoriza, además, el Gobierno de la Ciudad de México” (p. 125).
- La Auditoría Superior de la Federación señala que, considerando la población como variable de distribución, durante 2016, se observó que no hay una correspondencia directamente proporcional entre los niveles de población y los recursos asignados a las Delegaciones, elemento considerado en el replanteamiento de las fórmulas de distribución.
- Se crea el Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías considerando en su distribución los criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano (artículo 55).

A pesar de lo anterior, los porcentajes de participaciones por ingresos federales que recibieron las Alcaldías presentaron diversas variaciones, una vez entrando en operación la nueva metodología, las cuales podemos observar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Participaciones transferidas a alcaldías 2014-2023

ALCALDÍA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Álvaro Obregón	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Azcapotzalco	7%	7%	7%	7%	7%	4%	4%	7%	7%	6%
Benito Juárez	7%	7%	7%	7%	7%	4%	4%	7%	6%	6%
Coyoacán	6%	6%	5%	5%	5%	6%	6%	5%	6%	6%
Cuajimalpa	4%	4%	4%	4%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Cuauhtémoc	10%	10%	11%	11%	11%	6%	6%	11%	10%	10%
Gustavo A. Madero	9%	9%	8%	8%	8%	12%	12%	8%	9%	9%
Iztacalco	4%	4%	4%	4%	4%	3%	3%	4%	4%	4%
Iztapalapa	12%	12%	12%	12%	12%	17%	17%	12%	13%	13%
Magdalena Contreras	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Miguel Hidalgo	8%	8%	8%	8%	8%	5%	5%	8%	8%	8%
Milpa Alta	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Tláhuac	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Tlalpan	6%	6%	6%	6%	6%	10%	10%	6%	6%	7%
Venustiano Carranza	5%	5%	5%	5%	5%	4%	4%	5%	5%	5%
Xochimilco	4%	4%	4%	4%	4%	5%	5%	4%	4%	5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México y el Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingresos Federales para los ejercicios fiscales: (2023), (2022), (2021), (2020), (2019), (2018), (2017), (2016)⁴, (2015) y (2014).

* Porcentajes obtenidos conforme a las cifras actualizadas a pesos 2023 con base en los deflatores del (Centro de Análisis e Investigación FUNDAR).

a) Las Alcaldías y la Hacienda Pública de la Ciudad de México

Las modificaciones en el marco institucional de la Ciudad de México con respecto a la legislación previa son notables, especialmente en lo que respecta al diseño institucional y, más específicamente, a la gestión de la hacienda pública, (Ver Anexo. Tabla. Elementos de la Hacienda Pública en las Delegaciones y Alcaldías) donde se pueden observar los siguientes puntos:

- Las Alcaldías conservan la misma autonomía que tenían las Delegaciones en términos de gestión y administración del gasto.
- Los ingresos siguen siendo una responsabilidad del Gobierno central de la Ciudad, lo que significa que las Alcaldías dependen de las disposiciones de la Hacienda de la Ciudad, aunque la recaudación la realice el Gobierno central. No obstante, se establece en la Constitución que las Alcaldías pueden tener acceso a recursos de aplicación automática y se crea el Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías.
- En cuanto al gasto, tanto las Delegaciones como las Alcaldías mantienen la facultad de elaborar sus presupuestos. Sin embargo, en el caso de las Alcaldías, se añade el requisito de la aprobación del presupuesto por su respectivo 'concejo', antes de enviarlo a la Jefatura de Gobierno para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de la Ciudad. Además, se establece constitucionalmente que el presupuesto no puede ser menor que el anterior, aunque se deja abierta la posibilidad de reducirlo en casos excepcionales. Se introduce la Auditoría Superior de la Ciudad de México como organismo fiscalizador, además de la facultad del Congreso de la Ciudad en materia de rendición de cuentas.
- Un aspecto destacado es la facultad del Congreso de la Ciudad para establecer normas en materia hacendaria, cuyas fórmulas de asignación deben tener en cuenta más variables.

En suma, las finanzas públicas de las Alcaldías seguirían sujetas a varias restricciones. Estas

limitaciones incluyen:

- La falta de una Hacienda Pública propia.
- La falta de autonomía para aprobar su presupuesto.
- La incapacidad de contraer deuda.
- La carencia de ingresos derivados del impuesto predial, que forma parte de los ingresos totales de la Ciudad de México.
- La ausencia de ingresos tributarios exclusivos, limitándose a ingresos no tributarios vinculados a los actos realizados y recursos de aplicación automática.

III. Conclusiones

La transformación que experimenta la Ciudad de México, tal como se refleja en su Constitución, redefine la estructura del modelo federalista mexicano, tanto en términos normativos como organizativos, adoptando una identidad única que no se asemeja a la de una entidad federativa, pero que posee mayores fortalezas en los ámbitos político, administrativo y económico.

La Constitución Política de la Ciudad de México establece las Alcaldías con una configuración filosófica y legal que sugiere la creación de una entidad de gobierno más que simplemente administrativa. Distribuye la autoridad entre el titular de la Alcaldía y un consejo, transformando el concepto de 'Delegación' en una entidad territorial. Sin embargo, las atribuciones reales de las Alcaldías aún distan de las de los municipios, aunque indudablemente se insertan en el complejo federalismo mexicano.

A pesar de ello, los mecanismos centralizadores de tipo administrativo y económico siguen siendo prominentes, a pesar de que la intención expresada en las propuestas para la Constitución de la Ciudad era promover un tipo de federalismo diferente, más cooperativo y subsidiario. Lo cual puede observarse claramente en el apartado financiero. La administración de la Hacienda Pública en la Ciudad de México representa uno de los mecanismos centrales en la gestión de la ciudad. La nueva Constitución confirma un enfoque de toma de decisiones "centralizado" en asuntos fiscales, manteniendo la estructura establecida antes de la Reforma.

La Ciudad de México vivió transformaciones importantes, pero, destaca que la administración tributaria y la coordinación fiscal no fortalece a las figuras político-administrativas creadas, 'las Alcaldías', especialmente en materia de ingresos y de deuda. La Ciudad es compleja

y demanda acciones mayúsculas, el que estos organismos político-administrativos no cuenten con todos los instrumentos para atender los diversos asuntos públicos que se viven en la dinámica Ciudad debilita la posibilidad de enfrentar los problemas públicos de manera eficiente y eficaz, así como la poca capacidad de generar mayor valor social e impulsar desde una perspectiva endógena ‘desarrollo’.

Bibliografía

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingreso (12 de febrero de 2016). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Acuerdo_2016_Calendario_participaciones.pdf

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingresos 2017 (13 de Febrero de 2017). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Acuerdo_2017_Calendario_participaciones.pdf

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingresos 2018 (14 de Febrero de 2018). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Gaceta_CDMX_Participaciones_2018.pdf

Acuerdo Por El Que Se Da A Conocer El Calendario De Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas Y Variables Utilizadas, Así Como El Monto Estimado Que Corresponde A Las Demarcaciones Territoriales De La Ciudad De México Por Participaciones En Ingreso 2019 (15 de febrero de 2019). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/CALENDARIO_2019.pdf

Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmula y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingreso 2020 (13 de febrero de 2020). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/CALENDARIO_2020.pdf

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y

variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingreso (15 de febrero de 2021). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/ACUERDO_FORMULAS_VARIABLES_2021.pdf

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de participaciones en Ingres (11 de febrero de 2022). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/ACUERDO_FORMULAS_VARIABLES_2022.pdf

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingreso (15 de febrero de 2023). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/GACETA_ACUERDO_CALENDARIO_MINISTRACIONES_2023.pdf

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2023). Constitución Política de la Ciudad de México. Última reforma publicada en el G. O. CDMX el 24 de marzo de 2023. Ciudad de México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Auditoría Superior de la Ciudad de México. (febrero de 2020). Auditoría: ASCM/72/18. Iztapalapa. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. Recuperado el 2022, de Informe General Ejecutivo del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México correspondiente al ejercicio fiscal de 2018.: <http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/transparencia/121/2020/XXVI/RFASCM-72-18.pdf>

Auditoría Superior de la Federación. (febrero de 2018). Análisis de las Fórmulas de distribución de las Participaciones Federales. Obtenido de Auditoría Especial del Gasto Federalizado: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Informes_Especiales/Informes_Especiales_02.pdf

Barriga Delgado, E. (23 de 11 de 2016). Hacia la consolidación de una Hacienda pública unitaria

en la Ciudad de México. El Economista, págs. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Hacia-la-consolidacion-de-una-Hacienda-publica-unitaria-en-la-Ciudad-de-Mexico-20161123-0085.html>.

Calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas, variables utilizadas y monto estimado que corresponde a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ejercicio Fiscal 2014 (14 de febrero de 2014). Obtenido de Gaceta Oficial del Distrito Federal: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Aviso_Participaciones.pdf

Cámara de Diputados. (10 de enero de 2023). Reformas Constitucionales por Artículo. Recuperado el 20 de marzo de 2023, de Leyes Federales Vigentes: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Cárdenas Gracia, J. (2017). La Constitución de la Ciudad de México. Análisis Crítico. México: UNAM-IIIJ-Senado de la República.

Centro de Análisis e Investigación FUNDAR. (2 de abril de 2022-2023). Nota Metodológica Deflactor 2022-2023. Obtenido de Fundar: https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Nota_Metodologica.pdf

Constitución Política de la Ciudad de México (Última reforma publicada en la G.O. CDMX el 24 de noviembre de 2023 2017). Obtenido de Última reforma publicada en la G.O. CDMX el 24 de noviembre de 2023: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_8.1.pdf

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Última reforma publicada DOF 27-06-2014 (2014). Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf

Gobierno de la Ciudad de México. (2023 de enero de 2023). Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías en 2023. Obtenido de Secretaría de Finanzas: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/metodologia_distribucion_participaciones/docs/2023/FORMULA_METODOLOGIA_DISTRIBICION_PARTICIPACIONES_2023.pdf

Hernández, A. M. (2019). Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y

México. México: UNAM-IIIJ-RUBINZAL-CULZONI.

Hernández, M. d. (2022). El Federalismo a prueba. El centralismo silencioso. En J. M. Serna de la Garza, *Perspectivas actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y entorno social*. (págs. 47-73). México: UNAM-IIIJ.

Hernández, M. A. (2024). *Federalismo y Finanzas Públicas en la Ciudad de México, en el marco de su primera Constitución* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]. Recuperado el 22 de marzo de 2024, de https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/8M1A4BUYKH5SGTTKPEPCQMLCVYG4MES622PSX84ULMP97Y8EPG-11676?func=full-set-set&set_number=109825&set_entry=000001&format=999

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (13 de 06 de 2023). Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año base 2013. Obtenido de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=17&vr=7&in=2&tp=20&wr=1&cno=2>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (23 de febrero de 2023). Datos por Entidad Federativa: Ciudad de México. Obtenido de Cuéntame Inegi: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/hogares.aspx?tema=me&e=09>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (5 de octubre de 2023). Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2022. Obtenido de INEGI Comunicado de prensa número 581/23: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENTI/ENTI_23.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (Julio de 2016). Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Obtenido de Publicaciones. Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825085926>

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). (1996). *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría* (Segunda ed.). Guadalajara, Jal.: INDETEC.

Recuperado de https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/metodologia_distribucion_participaci

ones/docs/2023/FORMULA_METODOLOGIA_DISTRIBICION_PARTICIPACIONES_2023.pdf

Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2023 (27 de diciembre de 2022).
Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:
<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/1f59f4fa4a28ab9bc0cb7a7e17b1cf33871f04f2.pdf>

Mancera Espinosa, Miguel Ángel, Jefe de Gobierno. (15 de septiembre de 2016). Iniciativa con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. Recuperado el 25 de febrero de 2021, de Congreso CDMX/Tribunal Electoral:
https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf

Shumpeter, J. A. (1918). La crisis del Estado Fiscal. Revista de Hacienda Pública Española.

Anexos

Tabla 5.

La hacienda pública en la Ciudad de México. Del estatuto a la constitución

Concepto	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)	Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) ‘Ciudad garantista’
Principios	-Atención prioritaria de las necesidades sociales. (Art. 12, Fracc XI)	-El ejercicio de la hacienda pública se orientará al cumplimiento efectivo de los derechos. (Art. 5; A; 3) -La Hacienda Pública es un instrumento de desarrollo económico. (Art. 21; A; 2) -La hacienda de la Ciudad se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. (Art. 21; A; 8)
Presidente de los EUM	-Envía propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el Distrito Federal. (Art. 32, fracc. III)	-No se expresa literalmente en la CPCDMX.

Concepto	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)	Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) 'Ciudad garantista'
Congreso de la Unión	-Aprobar los montos de endeudamiento del DF*. (Art. 24, fracc II) -Vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal. (Art. 25)	-No se expresa literalmente en la CPCDMX.
Asamblea Legislativa / Congreso de la Ciudad de México	-Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública. (Art. 42, fracc IX) -Revisión de la Cuenta Pública a través de la Contaduría Mayor de Hacienda. (Art. 43)	-Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública. -Revisión de la Cuenta Pública
Jefe de Gobierno	-Facultad exclusiva de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. (Art. 46, fracc. III)	-Presentar al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto. (Art. 32; C; 1; d))
	-Facultad de administrar la hacienda pública del Distrito Federal. (Art. 46, fracc. XXIV)	-No se expresa literalmente en la CPCDMX.
	-Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios. (Art. 46, fracc. XXV)	-No se expresa literalmente en la CPCDMX.
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	-El Distrito Federal participará en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (Art. 94)	-No se expresa literalmente en la CPCDMX.
Hacienda Pública	-El Distrito Federal manejará su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y otro ingreso que en derecho le corresponda. (Art. 94)	-La hacienda pública de la Ciudad se conforma por las contribuciones, productos y aprovechamientos que el Congreso de la Ciudad establezca, el financiamiento aprobado por el Congreso de la Unión, así como por las participaciones, aportaciones, transferencias u otros ingresos de origen federal por cualquier

Concepto	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)	Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) 'Ciudad garantista'
		concepto, los rendimientos de los bienes que pertenezcan a la Ciudad y cualquier otro ingreso que en su derecho le corresponda. (Art. 21: A;2) (Art. 21; B; 1)
Responsable Administrativo de la Hacienda pública	-Órganos Centrales de la AP del DF. Le corresponde la administración de la hacienda pública del Distrito Federal. (Art. 115, fracc. IV)	-La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada. La hacienda pública de la Ciudad, su administración y régimen patrimonial serán unitarios. (Art. 33; 1)
Ingresos	-La recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal. (Art. 95)	-La recaudación y administración de los recursos quedará a cargo de las autoridades fiscales de la Ciudad en los términos que establezca la ley, sin menoscabo de los convenios de colaboración en la materia que puedan suscribir las alcaldías con el Gobierno local. Art. 21: A;5)
Gasto	-Jefe de Gobierno tiene la Facultad exclusiva de iniciativa respecto del Presupuesto de Egresos. (Art. 46, fracc. III) -Los Jefes Delegacionales proponen al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación. (Art. 117; fracc. VII) -La Asamblea Legislativa examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; expide las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público, además de revisar la cuenta pública. (Art. 42; fracc. II, IX)	-Gobierno de la Ciudad. El Presupuesto de Egresos de los Poderes, las alcaldías y de todo organismo autónomo; se sujetará a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad. (Art. 21; C; 1 y 7) El Gobierno de la Ciudad deberá transferir a las Alcaldías los recursos públicos que les correspondan. (Art. 21; C; 1 y 7) -Las Alcaldías en el ejercicio de sus presupuestos gozarán de las facultades para elaborar el Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones, el cual será aprobado por su respectivo concejo, y se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad. (Art. 21; D; III; 1; a))

Concepto	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)	Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) 'Ciudad garantista'
		-El Congreso de la Ciudad de México expide las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la entidad de fiscalización, el presupuesto y el gasto público de la Ciudad. Además, examina, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos. Y revisa la cuenta pública, por conducto de su entidad de fiscalización. Art. 29; D; a) a d))
Deuda	Facultades del Jefe de Gobierno: -Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento. (Art. 67, Fracc. XIV) -Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública. (Art. 67, Fracc. XV)	Facultades del Jefe de Gobierno: -Remitir la propuesta de los montos de endeudamiento e informar sobre el ejercicio de los recursos correspondientes, en los términos que disponga la ley en la materia. (Art. 32; C; 1; f)) -El Gobierno de la Ciudad podrá contraer deuda pública para destinarla a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura. (Art. 21: A;6) -Las alcaldías no podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos. (Art. 55; 3)
Normatividad	(Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014)	(Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2023)

Fuente: (Hernández Ramírez, 2024) con base en la revisión del (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014) y la (2023)

Tabla 6.
Elementos de la hacienda pública en las delegaciones y alcaldías

Concepto	Estatuto del Distrito Federal	Constitución Política de la Ciudad de México ‘Ciudad garantista’
Autonomía	Las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos. (Art. 112; segundo párrafo)	Las alcaldías ejercerán con autonomía presupuestal, programática y administrativa los recursos que se le asignen. (Art. 55; 2)
Ingresos	-Facultad centralizada: La recaudación quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal. (Art. 95)	-Facultad centralizada: Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México (...) (Art. 55; 1) La hacienda pública de la Ciudad de México transferirá directamente a las alcaldías, los recursos aprobados (...). (Art. 55; 1) Los presupuestos de las alcaldías estarán conformados por: transferencias federales; recursos de aplicación automática; asignaciones determinadas en el Presupuesto de la Ciudad; ingresos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías. (Art. 55; 2) Todas las alcaldías recibirán los recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías. La transferencia directa no podrá ser condicionada. (Art. 55; 4)
Gasto	En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa	Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, el Congreso aprobará los presupuestos de las demarcaciones

Concepto	Estatuto del Distrito Federal	Constitución Política de la Ciudad de México 'Ciudad garantista'
	asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece este Estatuto y las leyes aplicables. (Art. 112; primer párrafo) Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal; (Art. 117, fracc VII)	territoriales y el ejercicio de las atribuciones asignadas a las alcaldías. (Art. 55; 1) <u>Autonomía presupuestaria:</u> En el ejercicio de sus presupuestos, las alcaldías podrán elaborar el Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones, el cual será aprobado por su respectivo concejo, y se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad. Las Alcaldías podrán administrar y ejercer sus presupuestos, elaborar y programar los calendarios presupuestales, autorizar adecuaciones presupuestarias Pero, las alcaldías deberán destinar al menos el 22% a proyectos de inversión. El Congreso de la Ciudad expedirá normas con los criterios y fórmulas conforme a lo siguiente: -Para la asignación del gasto público se considerará: población residente y flotante; población en situación de pobreza; marginación y rezago social; extensión territorial, áreas verdes y suelo de conservación; inversión en infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano, así como su mantenimiento; -Las participaciones federales se realizarán conforme a la LCF. -El presupuesto de las alcaldías no podrá ser menor respecto al anterior, salvo los casos excepcionales que la ley determine.

Concepto	Estatuto del Distrito Federal	Constitución Política de la Ciudad de México 'Ciudad garantista'
		(Art. 21; D; II; 1; a))
Deuda	-Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno.	-Es facultad de Gobierno de la Ciudad. Las alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos. (Art. 55; 3)
Patrimonio / Compra de bienes.	A cargo de los órganos centrales del Distrito Federal, pero tratándose de bienes utilizados por las Delegaciones, se les consultaría cuando se trate de enajenar o adquirir inmuebles.	Las alcaldías podrán adquirir de manera directa los bienes y servicios que sean necesarios. (Art. 55; 5)
Fiscalización	La Asamblea Legislativa revisará la Cuenta pública, analizará los informes trimestrales dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda. (Arts. 42 y 43)	Por la Auditoría Superior de la Ciudad de México. (Art. 21; D; fracc III; 3)

Fuente: (Hernández Ramírez, 2024) con base en la revisión del (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014) y la (2023)

Notas

¹ La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México estuvo integrada por cien diputados electos bajo los siguientes mecanismos:

- 60 diputados fueron elegidos por voto popular bajo principio de representación proporcional sobre una lista plurinominal de candidatos para una sola circunscripción electoral (la Ciudad de México). Para contender por alguna de estas diputaciones constituyentes se pudo participar como parte de la lista presentada por los partidos políticos con registro nacional o por la integración de fórmulas de candidaturas independientes que cuenten con el respaldo de al menos 1 % del padrón electoral de la Ciudad de México. La elección fue encabezada por el Instituto Nacional Electoral.
- 14 diputados electos por dos tercios de los representantes en el Senado de la República.
- 14 diputados designados por voto de las dos terceras partes de los representantes en la Cámara de Diputados.
- 6 diputados designados por el Presidente de la República
- 6 diputados designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal **No se especifica ningún origen.**

² Fue tesorero de la Ciudad de México, desempeñó diversos cargos dentro de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México. (Barriga Delgado, 2016)

³ Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la ciudad de México por concepto de participaciones en ingresos federales para el ejercicio fiscal 2019.

⁴ Que con motivo de la publicación del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de la Reforma Política de la Ciudad de México; en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 2 de febrero de 2016, se publicó el “Acuerdo por el que se instruye a las Unidades Administrativas que integran la Administración Pública de la Ciudad de México a implementar las acciones necesarias para incorporar en la documentación oficial la denominación “Ciudad de México”, en lugar de Distrito Federal. (Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingresos 2016, 2016)

Evaluación de programas sociales

Evaluación de resultados de la implementación del programa social Sembrando Vida en San Luis Potosí

Evaluation of results of the social program Sembrando Vida in San Luis Potosí

*Luis David Cruz González**

Resumen: La ponencia consiste en exponer de manera objetiva tanto los aciertos, como los retos, lecciones y la agenda pendiente que resultan de la implementación del Programa Sembrando Vida en los territorios de San Luis Potosí a cuatro años de su ejecución. El trabajo presenta una primera evaluación de los resultados de la implementación del programa en los territorios que acogen esta política pública de carácter social en dicho estado, a un año de su cierre formal previsto para el mes de septiembre de 2024. Resulta relevante realizar un estudio acerca del impacto que muestra el programa respecto a las metas programadas en sus Reglas de Operación y los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El trabajo de investigación se desarrolló gracias al trabajo realizado para la incidencia en el Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí.

Abstract: The presentation consists of objectively exposing both the successes, the challenges, lessons and the pending agenda that result from the implementation of the Sembrando Vida Program in the territories of San Luis Potosí four years after its execution. The work presents a first evaluation of the results of the implementation of the program in the territories that host this public policy of a social nature in said state, one year after its formal closure scheduled for the month of September 2024. It is relevant to carry out a study about the impact that the program shows regarding the goals programmed in its Operating Rules and the objectives set out in the National Development Plan 2019-2024. The research work was developed thanks to the work carried out for advocacy in the Sembrando Vida Program in San Luis Potosí.

Palabras clave: Programa Sembrando Vida; evaluación de resultados.

Introducción

La ponencia consiste en exponer de forma objetiva tanto los aciertos, como los desafíos, enseñanzas

* Doctor en Estudios Latinoamericanos en Territorio, Sociedad y Cultura por la UASLP. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnologías IPICYT-División de Ciencias Ambientales. Correo de contacto: luis.cruz@ipicyt.edu.mx

García Guzmán, Maximiliano, Berenice Patricia Ramírez López y Gabriel Badillo González, coords. 2025. *Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en México y su democracia*. Vol. XVII de *Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana*. Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Levva, coords. México: COMECOS.

y la agenda pendiente que resultan de la implementación del Programa Sembrando Vida en los territorios de San Luis Potosí a cuatro años de su ejecución. En el trabajo se expone una primera evaluación de resultados de la implementación del programa en los territorios que albergan esta política pública de carácter social en dicho estado, a un año de su cierre formal programado para el mes de septiembre de 2024. Resulta relevante realizar un estudio acerca de la incidencia que muestra el programa en cuanto las metas programadas en sus Reglas de Operación y en los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. El trabajo de investigación fue desarrollado gracias a los trabajos realizados para la incidencia en el Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí, durante la estancia posdoctoral del Conahcyt en la División de Ciencias Ambientales del Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnologías (IPICYT). Durante la estancia se llevaron a cabo trabajos de campo permitiendo el contacto directo con el personal técnico y con los sembradores de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC). De la misma manera, se consultó la base de datos del núcleo general del programa. Igualmente, se realizaron talleres de aprendizaje a los técnicos operativos como a comités y comisiones de trabajo de las CAC's, lo que permitió conocer de forma directa lugares, dinámica de trabajo, enseñanzas y agenda pendiente que resulta de la implementación del programa a cuatro años de ejecución.

Presentación del Programa

Una de las principales estrategias del actual gobierno de López Obrador (2018-2024) fue la de asumir programas prioritarios con el propósito de cumplir con sus objetivos de campaña encaminados en satisfacer las necesidades de la población más pobre, cuyo lema de campaña y actual eslogan de gobierno se expresa en: “Por el bien de todos, primero los pobres”. Resultado de ello, según se informa en la página oficial del Gobierno de México, se generaron 30 programas estratégicos “para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos”. Uno de ellos, y asumido como programa insignia por la propia federación es el Programa Sembrando Vida (PSV), el cual fue formulado para atender dos problemáticas centrales: la pobreza rural y la degradación ambiental, para con ello dar fortalecimiento a las organizaciones comunitarias. De esta manera, sus objetivos principales consisten en rescatar al campo, reactivar la economía local, la regeneración del tejido social en las comunidades y la recuperación del medio ambiente a través de la implementación de parcelas con sistemas productivos agroforestales.

Desde sus primeras Reglas de Operación del 2019, se estipuló que la población objetivo del PSV son “Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal”. Bajo este parámetro, el programa busca beneficiar a la población campesina mediante un esquema basado en una unidad de 2.5 de hectáreas de siembra, con sistema agroforestales de árboles frutales como maderables, las cuales buscan lograr la autosuficiencia alimentaria y la reforestación local de las comunidades.

A inicio del programa, las personas inscritas enunciadas como sembradores y sembradoras, contaron con tres tipos de apoyo, uno económico ordinario, uno económico adicional y uno en especie. El ordinario se refiere a una renta mensual de 5,000 pesos (Cinco Mil Pesos 00/100), de los cuales 500 pesos ingresan a un fondo de ahorro depositado en una institución financiera (Banco del Bienestar). En relación al apoyo adicional, éste se otorga bajo el condicionamiento del Comité Técnico quien determina quién puede ser sujeto a ello, y el apoyo en especie se refiere a las plantas y semillas, insumos, herramientas, viveros comunitarios, biofábricas, viveros y centros de formación que se establezcan en el programa (Cámara de Diputados, 2023, 3).

A nivel nacional el PSV inició funciones en febrero de 2019 y en el estado de San Luis Potosí fue presentado en el mes de noviembre de 2019, bajo el comunicado del Gobierno de México número 125, comenzando operaciones a inicios del año 2020. Una vez establecido el Programa en el estado, se intentó la incorporación de 20 mil sembradoras y sembradores en 50 mil hectáreas operando con 20 facilitadores comunitarios y 200 técnicos productivos y sociales. Además, fueron integrados un total de 1,400 becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para apoyar las labores del programa para un periodo de dos años.

Una característica de esta nueva política social es la de asumir a los sembradores que integran el programa como sujetos de derecho. Debemos recordar que la apreciación de la persona dentro de los programas sociales y en el diseño de las políticas públicas ha sido históricamente concebida como de simple beneficiario sin la posibilidad de exigir ninguna prestación, lo cual fue agudizado en el periodo neoliberal. Durante la implementación de este modelo, México pudo constatar que no se generaron políticas sociales de inclusión ciudadana, ya que los esfuerzos se concentraron en promover reformas sociales de corte residual, focalizadas, temporales y desintegradas; orientadas a atender los extremos más evidentes de la pobreza, y resarcir los efectos

colaterales de la misma (Cruz y Carrillo, 2017)

Durante el periodo neoliberal, tanto la política pública como los programas sociales, aun contando con un amplio articulado legal regulatorio y reconocidos como derechos sociales, no contaron con un espacio obligado en el presupuesto general del gobierno. No iban en el sentido de crear cambios sustanciales en las comunidades, con diseño de políticas concebidas como concesiones altruistas a voluntad de las autoridades representativas. En este sentido, podemos afirmar que el PSV continuó con esta lógica, ya que durante los cinco años de operación estuvo sujeto a la presentación de Reglas de Operación en cada ejercicio fiscal, donde se autorizó el desarrollo del proyecto y se le asignaron los recursos (Cámara de Diputados, 2023). No obstante, existe la intención de volver al PSV una política pública de carácter permanente con la intención de convertir al programa social en norma constitucional. Sembrando Vida hace parte del paquete de 20 reformas constitucionales que el Presidente López Obrador presentó este 5 de febrero de 2024 (García, 2024).

Criterios de selección de territorios, climas y variedades de siembra

La Ingeniera Nancy Janine García Martínez, Coordinadora Territorial del Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí, explicó en entrevista realizada para la presente investigación, que en la selección de territorios que formarían parte del programa en dicho estado, se establecieron criterios de acuerdo a lo indicado en sus Reglas de Operación. Por consiguiente, los requerimientos de elección de los territorios seleccionados responden a que éstos formen parte de zonas con alta marginación, con población indígena, en condiciones de pobreza extrema y que presenten problemáticas de tipo ecológicas como contar con terrenos con alta concentración de erosión de suelos. Según la Coordinación Territorial del PSV, en un primer momento se planteó una meta de producción para San Luis Potosí de un total de 50 mil hectáreas de producción y de 20 mil sembradores beneficiados (García Martínez, Nancy, Coordinadora Territorial del Programa Sembrando Vida. Comunicación personal, 11 de octubre de 2022).

En la selección práctica de los territorios que formarían parte del PSV en San Luis Potosí se estableció primeramente el criterio que marca el rezago social, priorizando los que se encontraban en la escala de bajo y muy bajo según el tabulador del índice de rezago social del CONEVAL. Por consiguiente, el programa tiene presencia en 29 municipios de los 58 que

conforman el estado, los cuales están repartidos en las diferentes zonas, a saber; Zona Altiplano con los municipios de Moctezuma y Villa de Arista, Zona Centro con los municipios de Ahualulco, Mexquitic de Carmona, Villa de Arriaga y Villa de Reyes, Zona Media o de Transición comprendida por los municipios de Rayón, Lagunillas y Santa Catarina, y el resto de los municipios que integran la zona Huasteca, Aquismón, Axtla de Terrazas, Ciudad Valles, Coxcatlán, Ébano, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, San Martín Chalchicuautla, San Vicente Tancuayalab, Tamasopo, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tamuín, Tancanhuitz de Santos, Tanlajás y Tanquián de Escobedo, Xilitla, a excepción del municipio del Naranjo. Además de algunos territorios que pertenecen administrativamente a la capital de San Luis Potosí.

En cuanto a aspectos referentes al tipo de biodiversidad y clima que cuentan las zonas que ingresaron al programa, la mayoría de los territorios seleccionados se encuentran asentados en la Huasteca Potosina, que de acuerdo a la Carta Estatal de Climas del INEGI tiene un tipo de clima mayormente cálido subhúmedo y semicálido húmedo con lluvias de verano y precipitación invernal (Siller, et al, 2009). En la zona media considerada como de frontera por estar ubicadas entre zonas con climas húmedos, semi-húmedos y áridos, su clima es preponderantemente seco estepario y templado lluvioso, con relieve muy accidentado al contar con dos sierras de gran tamaño. Los territorios que integran al programa son los de los municipios de Rayón, Lagunillas y Santa Catarina. (Blog Diversidad Cultural, 2017). Por su parte, los dos municipios restantes de Moctezuma y Villa de Arista corresponden al Altiplano Potosino, los que cuentan con un clima seco muy cálido con época de lluvias en verano, pero el cual es sumamente árido como consecuencia de las sequías que han azotado a esta región durante los últimos años.

Es importante precisar que en las zonas áridas y semidesérticas el reto más fuerte fue el tema del agua, por lo que el PSV hace énfasis en implementar prácticas correctas y de buena administración y distribución del recurso natural, donde la apuesta no es la generación de pozos sino la implementación de hoyas de captación y la activación de presas que se encuentran detenidas o fallidas, por lo que el programa se plantea realizar la gestión de reactivación. Las especies en siembra que se ingresan en este tipo de terrenos son acordes a las zonas las cuales no requieren de mucha agua como son el nopal, maguey, árboles forestales como el mezquite, y algunos frutales como la granada y manzana y en zonas más templadas o altas el durazno (García Martínez, Nancy, Coordinadora Territorial del Programa Sembrando Vida. Comunicación personal, 11 de octubre de

2022).

En cuanto a la variedad de siembra que se trabaja en los territorios, de acuerdo con la información obtenida por la coordinación del programa, éste se subdivide en cinco especies: a) agroindustriales, b) especias, c) frutales, d) forestales y e) transitorias, todas de acuerdo a la información que se expone en la siguiente tabla:

Tabla 1.
Variedades de siembra en el PSV en San Luis Potosí

Agroindustriales	Especias	Frutales	Forestales	Transitorias
El izote- Yuca periculosa), Cardamomo- Elettaria Cardamomum. Palma -yuca rostrata, Olivo -olea europea, Damiana -turquesa diffusa. Pistache/Aceituno, Pistache - Pistacia vera. Maguey jabalí- agave convallis. Palma Yuca- Yuca filifera Chile perón- Manzano de cera- canario- capsicum pubescens. Patate -teobroma bicolor-.	Chile -chiltepín - capsicum annum- Laurel -laurus nobilis-. Oregano - lippia graveolens. Chaya - Cnidoscolus aconitifolius. Azomaite - Barkleyanthus salicifolius. Canela -cinnamomum zeylanicum. Pimienta -Pimenta dioica. Pimienta negra - Piper nigrum	Pitahaya - Hylocereus undatus. Piña -Ananas Comosus. Limón -Citrus SP. Durazno -Prunus persica Papaya - Carica Papaya. Guayaba -Psidium Guajava. Plátano - Musa paradisiaca. Naranja dulce - Citrus sinensis. Ciruela mexicana. Jobo -spondias purpurea. Tamarindo - Tamrindus indica. Mango - Mangifera indica. Naranja agría - Citrus Aurantium Cuajinicuil,	Nopal -Opuntia SP Cedro -Cedrela Odorata. Agave -Agave SP. Macuilis, palo de rosa, chachahua - Tabebuia rosea. Guaje, Guach, Leucaena - Leucaena leucocephala. Caoba -Swietenia macrophylla. Mezquite - Prosopis laevigata. Cocohite, Cacahunanche - Gliricidia sepium. Palo mulato, papelillo, chaká - Bursera simaruba Huizache -Acacia farneasiana. Pino -Pinus SP.	Palma camedor, Palma Xate - Chamaedorea elegans. Zacate limón - Cymbopogon citratus. Sábila -aloe vera. Palam de jipi, jipijapa, palma de guano - Carludovica. Botón de oro - Tithonia diversifolia. Jengibre -Zingiber officinale. Yuca o mandioca - Manihot esculenta Romero -Salvia rosmarinus.

Achiote –Bixa Orellana. Nogal, pecanero - carya illinoensis. Jacube – Acanthocereus tetragonus. Yoyote, pochote - ceiba aesculifolia. Tulipán rosa forrajero Cacao – Theobroma cacao. Moringa – Moringa oleífera. Vainilla – Vainilla pompona		chalahuite paterna -Inga spuria.	Piocha o Piocho – Melia Azedarach. Vainilla –Vainilla Planifolia. Encino –Quercus SP. Ramon o Capomo, Ojite - Brosimum alicastrum. Mezquite dulce – Prosopis glanudlosa. Guanacastle, bayo, Nacastle o Parota – Enterolobium cyclocarpum. Retama – Parkinsonia aculeata. Palo dulce – Eysenhardtia punctata	

Fuente Coordinación Territorial del Programa. Elaboración propia.

Organización y puesta en marcha del Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí

Como se expuso anteriormente, en San Luis Potosí fueron seleccionados 29 municipios para ingresar al programa, esto de acuerdo con los criterios señalados de rezago social (muy alto, alto, medio, según el índice de rezago social del CONEVAL). Igualmente, fueron seleccionados beneficiarios-sembradores ubicados en el índice de rezago social bajo y muy bajo pero que se encontraban por debajo de la línea de pobreza por ingreso rural.

Basado en el Manual de Procesos y Requerimientos del Programa, Sembrando Vida en San Luis Potosí inició con la selección de los territorios bajo las condiciones de rezago social antes expuestas, para una vez delimitados éstos, convocar mediante Asambleas Comunales y/o Juntas Ejidales a las personas interesadas en participar en el programa y que consideraban cumplir los requisitos de inscripción. A saber; ser sujeto agrario que habita en el territorio, municipio o

localidad considerado en rezago social, ser mayor de edad, acreditar la posesión o propiedad de 2.5 hectáreas para trabajar en el proyecto agroforestal, identificación oficial en original y copia, y aceptar el cumplimiento de todas las disposiciones legales aplicables.

Con el propósito de inscribir a 20,000 sembradores en su primer año 2020, el PSV en San Luis Potosí inscribió 18,488 incorporaciones de las cuales el 74% eran hombres, y el 26% mujeres. En el año 2021, la incorporación de sembradores al programa fue de 2,879 con el 66% de hombres y 33% de mujeres. Para el año 2022, ingresaron solo 553 nuevos sembradores dejando como porcentaje total en el programa 60% hombres y 40% mujeres. Para inicio del año 2023, el programa contaba con 18,491 beneficiarios, 72% hombres y 28% mujeres (García, D. & Ibarra, M, 2023). Actualmente (enero de 2024), según la base de datos oficiales del PSV, se encuentran inscritos 17,890 sembradores activos, de los cuales 12,706 son hombres y 5,184 son mujeres, presentando una baja total de 4,464 sembradores desde que comenzó el programa en el año 2020.

Con la revisión de las actas de inscripción, podemos afirmar que los sembradores hombres en su mayoría son adultos de entre cuarenta a cincuenta años, mientras las mujeres sembradoras se centran en un rango de treinta años en su mayoría. Un dato importante es que el PSV cuenta con una gran participación de adultos mayores. Sin embargo, esto conlleva a determinar que existe muy poca participación de población joven y no se logrado el arraigo en las comunidades campesinas que espera el programa.

En la administración del PSV en San Luis Potosí, el programa designó a una Coordinadora Territorial y a 20 Facilitadores Comunitarios los que se redujeron a 19 muy a inicio del programa. El dato actual a enero 2024, es que se cuenta con 17 facilitadores los cuales son los encargados de organizar el trabajo en los 29 municipios que ingresaron al programa, por consiguiente, existen Facilitadores que operan en más de un municipio. Los Facilitadores Comunitarios supervisan el cumplimiento de los planes de trabajo en sus respectivos territorios, quienes sirven de enlace en la comunicación con la Coordinación Territorial. Cada Facilitador tiene a su cargo 25 territorios los cuales son trabajados por cinco binomios integrados por un técnico social y un técnico productivo, lo que equivale a cinco binomios (10 técnicos) por territorio supervisados por un Facilitador. Sin embargo, actualmente existen territorios que operan con menos de cinco binomios.

Las Reglas de Operación establecen que cada territorio supervisado por un facilitador debe contener 40 Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC's), integradas por 25 sembradores

cada una, dando como resultado 1000 sembradores por territorio. Los Binomios de trabajo atienden 8 CAC's por lo que en la práctica cada binomio se encarga de 200 sembradores, es decir; cada técnico es responsable del trabajo de 100 sembradores. Los sembradores y sembradoras se encuentran registrados en el sistema informático Padrón de Sujetos de Derecho (Plataforma Sembrando Vida-Núcleo). En esta plataforma además de su registro se ingresan sus documentos (comprobaciones), apoyos recibidos, capacitaciones, sanciones, comités, amonestaciones, bajas, entre otros.

La coordinación de trabajo en los territorios y localidades donde opera el PSV ha tenido variaciones organizativas como consecuencia del retiro de tres facilitadores en el año 2023, los cuales no han sido reemplazados hasta enero de 2024. Lo mismo sucede con los técnicos ya que existen territorios que operan con 8 y hasta 7 técnicos debido a que no se ha autorizado la contratación de nuevo personal operativo. Esta situación genera la sobrecarga de trabajo administrativo, sobre todo en tiempo de auditoría en el que es solicitado a los técnicos subir al núcleo general del programa nombre y número de plantas por sembrador, imposibilitando las actividades en campo.

Una de las principales actividades realizadas por los binomios de trabajo (técnico social y técnico productivo) fue la de realizar la medición de las parcelas destinadas a trabajar en el proyecto agroforestal. Una vez ubicadas las parcelas se procedió al diseño de polígonos para generar un registro de ubicación en formato GPS georreferenciado. Ello les permite visualizar en tiempo real todos los territorios donde opera el PSV en el estado. Igualmente, una de las primeras acciones fue el apoyar en el diseño e implementación de los viveros comunitarios los cuales son un vivero por cada CAC.

Como se mencionó anteriormente, cada binomio tiene a su cargo ocho (CAC's) las cuales están conformadas por 25 sembradores hombres y mujeres (sujetos de derecho) que se reúnen de forma continua para conjuntamente, generar conocimiento a través del intercambio de experiencias y talleres de aprendizaje que desarrolla el programa (ROPSV, 2024).

En este mismo sentido, las Reglas de Operación definen a la organización comunitaria como:

“Organización Comunitaria: Proceso colectivo, en el cual las personas sujetas de derecho que integran las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), de forma participativa y articulada, suman esfuerzos y recursos en busca de atender de manera conjunta necesidades y/o lograr objetivos para un fin común. Esto requiere de una acción continua de aprendizaje que contribuya a crear ciudadanía a través de la toma de decisiones democráticas no violentas e incluyentes, acuerdos colectivos consensuados, planes y actividades compartidas, y trabajo en equipo con responsabilidades compartidas y liderazgos colaborativos e incluyentes” (ROPSV, 2024, 19).

Enseñanzas, desafíos y agenda pendiente del PSV en San Luis Potosí

Acciones ambientales y de sustentabilidad

En el tema ambiental y de sustentabilidad, el programa determinó dos objetivos primarios a resolver, uno que tiene que ver con la restauración productiva del campo mexicano para recuperar los suelos y combatir la degradación ambiental. Otra que va en el sentido de promover la autosuficiencia alimentaria para cubrir las necesidades alimenticias básicas buscando mejorar la calidad de vida de los sujetos de derecho de las comunidades rurales.

Como parte de la contribución al Programa Nacional de Desarrollo 2018-2024, las Reglas de Operación del PSV se centraron en establecer sistemas productivos agroforestales, fomentar la autosuficiencia alimentaria y recuperar la cobertura vegetal de hasta un millón ciento treinta y nueve mil trescientos setenta y dos con cinco décimos de hectáreas -1,139,372.5 ha- (ROSV, 2024). De acuerdo al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, se tiene el plan de sembrar en todo el país un millón de hectáreas de árboles maderables y frutales para dar trabajo a más de 400,000 sembradores.

En total alineación del PSV con los objetivos propuestos del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, el estado de San Luis Potosí estableció una meta de siembra de 2,500 árboles (maderables y/o frutales) por sembrador donde se determina como condición que 2,000 de las plantas sembradas en la parcela sean extraídas del vivero comunitario. Igualmente, se especifica el mantenimiento de hortalizas en los viveros comunitarios con el propósito de ayudar a conseguir la autosuficiencia alimentaria.

Según expone la Ing. Nancy Janine García Coordinadora Territorial del PSV en San Luis Potosí, la meta de producción en el estado es de 50,000,000 árboles plantados, si el programa opera con el total de 2000 sembradores. Resultando la siembra de 2,500,000 árboles por territorio que administra cada Facilitador-Comunitario. Sin embargo, actualmente se encuentran inscritos un total de 17,890 sembradores activos presentando una cobertura a la baja de la que se planteó el programa en sus inicios, trabajando organizadamente en 751 CAC's dispersadas en los 29 municipios.

Bajo estos parámetros con el total de 17,890 sembradores activos, si se alcanza la meta de producción establecida en las ROPSV por cada sembrador, se obtendría un total de 44,725,000 de árboles plantados, lo que equivale a la reforestación de 44,725 hectáreas para el territorio de San Luis Potosí. En las lógicas del diseño del programa, al cumplir con las metas señaladas se espera contribuir a recuperar la cobertura forestal. Sin embargo, se presenta una cobertura a la baja al no mantener un activo de 20,000 sembradores inscritos que diseñó las ROPSV para cada territorio-estado, manteniendo un desfase de menos 2,110 sembradores y por ende menor recuperación del medioambiente. A finales de enero de 2024 el PSV reportó un total de 42,751,138 árboles contabilizados, lo que equivale a 42,751 hectáreas sembradas por el PSV en el estado, teniendo una cobertura del 94% en relación a los sembradores actualmente inscritos.

Con el objetivo de regenerar la tierra y contribuir a eliminar la degradación ambiental, el PSV promueve la restauración productiva con los sistemas agroforestales con dos modelos de acción: a) Los Sistemas Agroforestales de Árboles maderables y frutales (SAF) donde se intercala la siembra de especies maderables, frutales y agroindustriales y, b) Las Milpas Intercaladas con Árboles Frutales (MIAF) donde se impulsa la producción de cultivos de corto y mediano plazo.

En este contexto, el PSV planteó que en cada 2.5 hectáreas inscritas por cada sembrador, se dispusiera la construcción de estos dos sistemas agroforestales (SAF y MIAF) cuyas medidas se establecieron a criterio de cada sembrador incentivando la autonomía de decisión. Una de las lógicas seguidas para la distribución de los terrenos por parte de algunos sembradores fue la de disponer territorios montañosos (cuando los había) para situar el SAF, esto con el propósito de sembrar los árboles maderables. Mientras en la disposición de terrenos para las MIAF, los sembradores utilizaron lugares planos con el objeto de tener mayor facilidad en la cosecha de los árboles frutales o en la producción de cultivos de corto y mediano plazo como es el caso del maíz

y del frijol.

En cuanto al trabajo en los viveros comunitarios, se realizaron acuerdos colaborativos entre los miembros de las CAC's para disponer la siembra en almácigo en camas de semillas de especies endémicas, como por ejemplo cedro o bien semillas de café, agave, cítricos. la utilización de bolsas forestales para sembrar varetas de higo, encino y guayaba. También se procedió a plantar en cama de composta hortalizas como lechugas, pepinos, zanahoria, cilantro, rábanos, los cuales se cosechan dentro del mismo vivero comunitario con el objeto de evitar cualquier deterioro por la fauna silvestre.

Debemos precisar que los cultivos de frijol y maíz, así como el de cereales como arroz, garbanzo y vegetales como la calabaza, no hacen parte de la meta productiva de los 2,500 árboles, únicamente se cultivan como parte de las estrategias de lograr la autosuficiencia alimentaria. Estos vegetales son contados por hectárea sembrada y cultivados de forma intercalada con las demás especies de árboles que componen el MIAF. Igualmente, el cultivo intercalado tiene como propósito la producción de frijol y maíz pues son considerados elementos estratégicos para lograr la seguridad alimentaria. De la misma forma, se estimula su siembra para incrementar el contenido de materia orgánica, controlar la erosión hídrica del suelo y lograr un uso más eficiente del agua de lluvia.

La combinación de siembra de árboles frutales y maderables, junto con maíz, frijol y otros cultivos, plantea un tipo de milpa reestructuradora por medio de la siembra en curvas de nivel, lo que evita la erosión del suelo, produce un mayor aprovechamiento de la superficie por medio de los surcos, además de una correcta utilización de los biofertilizantes (Pérez en Masferrer, 2023).

Con el objeto de lograr la autosuficiencia alimentaria, el PSV diseñó estrategias en tres líneas: una consistente en utilizar parte de los terrenos que conformarían el MIAF para el cultivo de maíz y frijol; una segunda encaminada en la producción de cultivos de corto y mediano plazo como son las hortalizas en los viveros y, un tercero equivalente al apoyo económico mensual transferido directamente a los sembradores por medio de la Tarjeta del Bienestar, con lo que pueden comprar alimentos necesarios para completar su canasta básica. Sin embargo, en el tema de la soberanía alimentaria, no se pueden ofrecer resultados concretos mucho de ello al periodo corto de tiempo que lleva operando el programa y por la falta de datos oficiales publicados por parte de las autoridades correspondientes (Pedraza, 2021).

Un aspecto polémico en la estrategia en la variación del uso de suelo, fue que algunos sembradores optaron por disponer partes del terreno a los que consideraron como en desuso, para poder talar árboles silvestres o endémicos, con el objeto de despejar terrenos y poder cultivar maíz y frijol y granos como cereales y algunas hortalizas.

Otra experiencia desafortunada fue el intento del PSV de trasplantar semillas extraídas de otros lugares, climas y tipos de suelo como el caso de las donaciones de plantas de viveros militares y comerciales. Esto resultó en un trabajo estéril para los sembradores pues la mayoría de esas siembras no lograron éxito y no contaron para la meta solicitada de 2,500 árboles por sembrador. Igualmente, esta actividad pudo alterar el ecosistema nativo y ser perjudicial más que benéfico para estos territorios. Al respecto, sembradores comentaron que el tipo de raíces de algunos árboles podrían dañar los sistemas de riego (Osorio, 2023).

Sin embargo, también es importante señalar que el PSV mantiene una orientación de producción orgánica en las parcelas con productos sanos y libres de componentes químicos que puedan dañar al ser humano y a la naturaleza. Desarrolla la utilización de bioinsumos que se obtienen a partir del procesamiento de materia vegetal y del aislamiento y multiplicación de microorganismos, los que se utilizan con fines de fertilización y nutrición de las plantas y suelos, para dar una mejora en la calidad de los suelos y una buena nutrición a las plantas (SeDeR_Blog, 2024).

Por disposición del programa se instalaron biofábricas en cada vivero comunitarios para elaborar los bioinsumos como biofermentos, biopreparados, caldos minerales y otras sustancias agroecológicas que se utilizan para promover la agricultura orgánica. En este sentido, se generó un intercambio de saberes con los sembradores con el propósito de exponer los conocimientos de la comunidad en esos temas. Igualmente, el programa realizó talleres de aprendizaje en tema de lixiviados, agua de vidrio para la elaboración de composta, lombricomposta, bokashi, supermagro y biol. Por disposición de las Reglas de Operación, cada vivero comunitario debe contar con su biofábrica.

Para citar un ejemplo, la utilización del biofertilizante bokashi ha permitido que los árboles y plantas mantengan mayor humedad y sean más resistentes ante las inclemencias del sol (Pérez en Masferrer, 2023).

Una última cuestión, es en relación al criterio de la selección de terrenos con alta concentración de erosión de suelos, entendida como la pérdida de fertilidad de la tierra por diversas causas, ya sean naturales o antropogénicas, salinización, compactación, etc, (Tarakanov, 2022). Podemos considerar que una de las zonas más afectadas por este fenómeno es el Altiplano Potosino (Osuna-Ceja et al, 2019). En este sentido, de los 15 municipios que integran esta zona, únicamente fueron considerados los municipios de Moctezuma y Villa de Arista dejando por fuera del programa a los 13 municipios restantes. La aridez de la tierra igualmente ocasiona que varias localidades estén calificadas con alto índice de marginación al contar con incertidumbre en sus cosechas y por el agotamiento de los pastizales.

Acciones en materia social y de economía local

En cuanto al tema social y económico el PSV expone como objetivos primarios regenerar el tejido social comunitario a través del trabajo de las CAC y reactivar la economía local por medio de fuentes de ingreso a través de la economía social y solidaria. En esta materia, el programa se propone edificar comunidades sustentables por medio de la implementación de beneficios económicos con la generación de empleos permanentes e ingresos mensuales, y en el aspecto social, por medio de talleres de aprendizaje, intercambios de saberes, la consolidación de la autonomía comunitaria y el desarrollo del sentimiento de pertenencia.

En el tema social y económico el programa tiene algunos objetivos anexos como generar el arraigo al campo de la población más joven, disminuir la migración, acelerar la igualdad de género, fomentar la cultura del ahorro, la construcción de ciudadanía, y rescatar los valores éticos y morales en el vivir de la población rural sin alterar los usos y costumbres locales.

En términos generales, la administración de López Obrador estableció como prioridad el rescatar al campo mexicano lo cual se observa en el diseño del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024:

“El rescate de las actividades productivas y sustentabilidad del campo constituyen un objetivo prioritario ya que desde la implementación del modelo neoliberal en nuestro país el papel del campo mexicano ha sido relegado. Enfocaremos nuestro trabajo para que las familias campesinas puedan producir sus propios alimentos y generar cadenas productivas

para el bienestar de las comunidades en un entorno de sustentabilidad ambiental” (Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, 17).

En el tema del apoyo a las poblaciones campesinas el Programa Sectorial de Bienestar maneja como objetivo prioritario “Contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra” (Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024; 10).

Para lograr éstos objetivos en los territorios de San Luis Potosí, el PSV recibió distintas capacitaciones de la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural, para mediante la impartición de programas de formación promover la integración social, la organización comunitaria y la inclusión productiva a los sembradores.

En este tenor fueron realizados los siguientes talleres de aprendizaje. En el área de Organización Social se realizaron capacitaciones sobre indicadores para el diagnóstico participativo; Formas para la reconstrucción del tejido social con la formación de círculos comunitarios; Herramientas para la transformación del conflicto; Medidas de seguridad; El valor de la cooperación en la organización; Comisiones y comités para la autogestión; Acciones que detonan la organización de las CAC. En el área de inversión y economías se realizaron los temas de Una mirada a la organización desde las figuras asociativas; Importancia de la educación financiera y ahorro, consumo responsable y contraloría social; Dale, dale no pierdas tu ahorro. Con ahorro no hay cuesta. Importancia de la educación financiera y consumo responsable.

Durante los cuatro años que lleva implementado el PSV en San Luis Potosí, se han realizado una serie de actividades integrales para recuperar el tejido social e incentivar la economía local como son las ferias campesinas, festivales de la Sierra y de la Huasteca, muestras gastronómicas y de productos elaborados como pomadas, mermeladas y lácteos, intercambio de saberes locales en tema de la producción de la tierra, tianguis campesino, kermes con fines solidarios y trueque de semillas. Celebrado festividades tradicionales como Día de Muertos (Xantolo), rituales de inicio de cultivo en la zona media y huasteca, día Internacional de la Mujer y posadas navideñas. Campañas de salud comunitaria con prueba de valores médicos como presión arterial, pulso sanguíneo, glucosa, etc., guías de salud alimentaria y consumo responsable, juego tradicional de la

lotería con elementos de la salud comunitaria, juegos deportivos de fútbol y básquetbol, campaña de lentes con la participación del Club de Leones con obsequio de gafas con graduación, intercambio de saberes en materia de salud con la participación de curanderos locales y chamanes de la zona que aplican la medicina tradicional. Actividades de aseo y limpieza en la comunidad y de “descharraterización” para evitar la propagación del mosquito del dengue. Estas acciones poco a poco han contribuido a regenerar el tejido social y a fomentar el trabajo en equipo.

Personalmente, realicé mediante una estancia posdoctoral de incidencia en el PSV en San Luis Potosí, una serie de cursos y guías escritas para los facilitadores, técnicos sociales y sembradores miembros de los comités directivos de las CAC's, en tema del fomento de la economía social y solidaria, comunicación asertiva y para la realización de cooperativas de producción. Igualmente, acompañé al PSV en las actividades en el Festival de la Sierra de San Miguelito en la ciudad de San Luis Potosí, Feria Campesina en Villa de Reyes, S.L.P. Feria de la Pitaya en Rayón, S.L.P. En la supervisión de los trabajos del PSV por parte del Delegado de Programas Integrales para el Desarrollo del Gobierno Federal en Mexquitic de Carmona, S.L.P. y al Foro de Resultados en Ciudad Valles, S.L.P.

Tanto en los eventos como en las capacitaciones anteriormente referidas, se observa una participación activa de sembradores y sembradoras donde exponen los vegetales, frutos y productos elaborados de sus viveros y parcelas. A decir de varios técnicos operativos consultados, en su mayoría, existe un espíritu colaborativo para formar parte de los eventos y disposición de aprendizaje en los talleres de capacitación, no obstante, se organicen y gestionen desde la dirección del programa. Un factor determinante para la buena convivencia en los eventos, es que por disposiciones del programa en las actividades de Sembrando Vida se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas bajo la pena de amonestación o baja definitiva.

Continuando con la reflexión de las dinámicas de trabajo, actividades y toma de decisiones en el PSV de San Luis Potosí, basados en la observación participante en algunos territorios de San Luis Potosí como Rayón, Ciudad Valles, Mexquitic de Carmona y Villa de Reyes, y en los resultados de las entrevistas a facilitadores, técnicos productivos y técnicos sociales podemos afirmar que existen aspectos diversos que atraviesan las acciones del programa.

Por un lado, al ingresar los sembradores al PSV aceptan expresamente cumplir con lo dispuesto en las Reglas de Operación mediante la firma de una carta compromiso. En ella se

comprometen a cumplir con los planes de trabajo de las CAC y en la parcela, asistir a las reuniones periódicas convocadas por el programa, aceptar las visitas de verificación y solventar las omisiones o inconsistencias advertidas en ellas.

En este sentido, podemos decir que el diseño de los trabajos del PSV se da en una mecánica de arriba hacia abajo, pero sin dejar de lado las propuestas de los sembradores acerca de cómo trabajar. Resulta innegable que los programas de gobierno siguen una directriz de forma vertical con el objeto de consolidar su proyecto de nación y lograr los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, el Gobierno de López Obrador enfatiza en la intención de construir la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie. En una especie de cogestionar su proyecto con los sectores anteriormente excluidos y discriminados por el modelo neoliberal (Plan Nacional de Desarrollo, PND 2019-2024).

El actual gobierno establece que el PSV busca que “los técnicos del programa compartirán conocimientos y experiencias con los campesinos y aprenderán de la sabiduría de las personas que han convivido con la naturaleza y con el territorio.” (PND, 2019, 40). Si bien el programa genera las directrices y aspectos a trabajar y cuestiones por aprender en los distintos talleres, de alguna forma ha fomentado la autonomía comunitaria en temas como por ejemplo la distribución de la parcela para determinar el MIAF y el SAF.

Otro aspecto es con la organización de los comités y comisiones de trabajo. Cada CAC nombra de forma autónoma y democrática un comité directivo compuesto por un presidente, tesorero/a y un secretario/a. Igualmente, se establecen siete comisiones de trabajo con un responsable adscrito y nombrado por los sembradores en temas de: Viveros, biofábricas, seguimiento a planes de trabajo, educación, sustentabilidad, transparencia y honestidad.

Debemos recordar que la organización rural en México cuenta desde tiempos históricos con instituciones autónomas como son las Juntas Ejidales con sus asambleas, autoridades, jueces y comisariados. Por su parte, las CAC replican estas formas de organización al momento de establecer reglamentos internos y estatutos propios. De la misma manera, algunas CAC están integradas por pueblos indígenas por lo que se practica al interior los usos y costumbres de la región, pero sin dejar de observar los acuerdos establecidos en la carta compromiso.

Podemos señalar que las formas de trabajo al interior del programa cuentan con dinámicas mixtas entre lo participativo a lo direccional. En este sentido se cogen conocimiento y labores

como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo para el PSV. Se respetan las formas de trabajo en las milpas, los nombramientos directivos y reglamentos internos, pero a su vez se realizan las actividades de la agenda de trabajo en tiempos, metas y prioridades que determina la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural. En el aspecto de compartir conocimientos y experiencias con los campesinos, tiene mucho que ver la voluntad y sensibilidad de los técnicos operativos.

El diseño de objetivos corresponde al programa mientras el plan de trabajo corresponde a los propios sembradores. El programa no tiene horarios fijos, incluso, existen sembradores que realizan un trabajo adicional. Sin embargo, en la operación de algunas CAC se han encontrado poca organización por lo que los técnicos operativos se han encargado de generar el plan de trabajo e implementar acciones para la activación de diferentes comisiones de trabajo mermando la autonomía de gestión.

Un aspecto positivo de la implementación del PSV en San Luis Potosí, es el fomento del trabajo en equipo. Si bien existen estructuras ejidales en algunos sectores, no todos los territorios forman parte del ejido o se encuentran suscritos a él por lo que en muchas ocasiones el trabajo era más bien individualizado.

Otro aspecto relevante son los empleos permanentes y el ingreso económico mensual fijo, recurso económico que la población campesina en alta marginación no contaba, pues sus recursos financieros dependían mayormente de la labor de cosecha de temporal, con lo que optaban por ocuparse en otras labores distintas al campo. Los sembradores inscritos ahora cuentan con ingresos fijos producto de trabajar su propia tierra en los horarios que ellos juzgan convenientes, únicamente condicionados a cumplir con las metas de producción establecidos por el y atender a las juntas de reunión convocadas por los técnicos operativos.

Con el objeto de fomentar la participación democrática y en la resolución de los conflictos, el PSV implementó el buzón de quejas y sugerencia por cada CAC. Esta técnica participativa ayuda a fomentar la autonomía de gestión y decisión. Este instrumento es un órgano para comunicar a las autoridades situaciones que no aportan de forma positiva al programa como casos de negligencia, corrupción, nepotismo y/o favoritismo al interior de la CAC. En cuanto a su forma de operación, los sembradores ingresan boletas al Buzón para en fecha determinada ser recogidos por el Titular de la Comisión de Transparencia y Honestidad. Este lo remite al Comité de Contraloría Social

existente en cada territorio, el cual es integrado por miembros de una CAC elegida por los sembradores, o por autoridades tradicionales en los casos de las poblaciones indígenas. El Comité de Contraloría Social integrado por sembradores es el único ente responsable de abrir las cartas, quien decide y valora si es necesario canalizar la solicitud, queja o denuncia a las oficinas de la Función Pública, de quien tienen correos y números de contacto. Esta situación hace un ejemplo de la autonomía comunitaria y libertad de gestión ya que en este proceso no interviene el personal técnico. Lo único que se solicita es que la apertura del buzón se realice cada mes y se extiendan un acta donde especifiquen si se encontraron cartas que se turnaron a la Contraloría Social.

Para generar independencia en lo sembradores, el PSV realiza los apoyos económicos de forma directa sin intermediarios por medio de transferencias electrónicas a la tarjeta del bienestar. El Estado acordó esta estrategia, para terminar con las antiguas organizaciones (principalmente municipales), con el señalamiento de que estas consolidaban estructuras clientelares que impedían la recepción directa de los apoyos (Masferrer et al, 2023)

El sentido de pertenencia se va recuperando poco a poco a través del trabajo social comunitario designado por el programa, pero en el que se realizan acciones en beneficio de las propias comunidades y núcleos familiares como es el limpiado de calles, pintura de bardas y/o espacios comunes. Igualmente, abona a este terreno el que los sembradores nominen a su propia CAC en la que designan nombres que tienen que ver con sus localidades, características geográficas del lugar como son los nacimientos de agua o el relieve montañoso, su ubicación geoespacial, motivos ambientales o la cultura indígena.

En cuanto a la politización en los miembros del PSV en San Luis Potosí podemos referir que, si bien no se reconocieron filtros de sesgo político o partidista para la inscripción al programa, en el desarrollo de algunas actividades se genera de forma sutil al recordárseles a los sembradores que el programa es un asunto prioritario para el Presidente, que se rescató el campo del abandono de los antiguos regímenes neoliberales, que el bienestar de la población del campo se debe al programa por lo que se enfatiza mucho en la lealtad al proyecto. Por otra parte, se solicitó a los sembradores de manera expresa su apoyo para recabar las firmas necesarias para activar el referéndum revocatorio de mandato que el Partido morena y el propio Presidente irónicamente activaron. Igualmente, se estuvo regalando el libro de López Obrador titulado “A la mitad del camino”.

Es innegable que al interior de las CAC se observa en su mayoría simpatía por el actual gobierno. Incluso algunas CAC's y Unidades de Producción (parcela) llevan en su nomenclatura elementos sugerentes de la actual administración. Pero de la misma manera, en regiones de la huasteca se observó que las estructuras de gobernanza participativa (Asambleas) en ocasiones se utilizan para generar esquemas de trabajo en apoyo al voto y en defensa de los valores de la actual administración, continuando con las prácticas clientelares que se esperaban desanclar.

En cuanto a los criterios de selección de los territorios, si bien se siguió el índice de rezago social 2020 ofrecido por el CONEVAL, aunado a la implementación del método de Línea de Pobreza por ingreso rural, en el estado de San Luis Potosí se dejaron por fuera algunos municipios que cuentan con índices de rezago social alto y medio. Con esto, quedaron por fuera del programa municipios con alta marginalidad como es el caso de Armadillo de los Infantes, Guadalcázar, Villa de Guadalupe y Tierra Nueva.

Por otra parte, la inclusión de los grupos indígenas que habitan el estado –Teenek, Nahuas y Pames- se ha logrado cumplir al seleccionar en casi su totalidad a la región huasteca y algunos municipios de la Zona Media que cuentan con estos habitantes como es el caso de Rayón y San Catarina. Con la integración de los municipios que componen la Huasteca Potosina se ha logrado incorporar al PSV a miembros de los tres grupos étnicos.

Una agenda social pendiente es lograr el arraigo de la población joven a la labor campesina, ya que se observa que los territorios cercanos a las ciudades más grandes del estado, los jóvenes optan por contratarse en la zona industrial. Igualmente, la mayoría de los pobladores jóvenes, principalmente de la zona media y altiplano, migran a los Estados Unidos.

Considero que uno de los retos pendientes del programa consiste en el tema de la educación para la equidad de género, pues aún se observa al interior de las comunidades prácticas de sometimiento hacia las mujeres o descalificaciones a sus capacidades, por lo que el PSV ha optado por fomentar la inclusión de sembradoras en los distintos comités y comisiones del programa. Generarles espacios de trabajo equitativo en las parcelas e incentivar cursos de sensibilidad en esta materia dentro de la comisión de educación de cada CAC. Un dato positivo que ha arrojado la inclusión de la mujer en el programa lo han referido algunas sembradoras. Exponen que gracias a ingresar a Sembrando Vida y a su trabajo en las Unidades de Producción, “consiguieron” que sus padres les heredasen una parte de sus terrenos, ya que antes se los otorgaban únicamente a los hijos

varones.

Finalmente, una cuestión pendiente para el PSV es en el tema al fomento de asociaciones para el emprendimiento productivo. Lamentablemente, durante los cuatro años que lleva el programa en San Luis Potosí no se han logrado consolidar experiencias de emprendimiento social para la elaboración y comercialización de productos, no obstante, se hayan dictado talleres de aprendizaje en este sentido.

Los ahorros entregados a los sembradores en el mes de julio 2023 no fueron destinados a la creación de proyectos económicos para la transformación de la estructura productiva por medio de empresas sociales o cualquier otra alguna figura asociativa como son las cooperativas. No obstante, en los dos primeros años del PSV en San Luis Potosí, se comentó a los sembradores que el ahorro del fondo estaba condicionado a la presentación de proyectos productivos o de inversión colectivos (Orozco en Masferrer, 2023).

Únicamente, algunos sembradores, principalmente mujeres, utilizaron parte de sus ahorros para la mejora de sus viviendas. Esta situación resulta crítica ya que diseño de un programa social como Sembrando Vida, al estar determinado de forma temporal y por cada ejercicio fiscal, tuvo como fin que una vez terminado el programa, las CAC asuman directamente la gestión de proyectos, ejecución de obras y prestación de servicios para mejorar la calidad de sus respectivas comunidades.

Consideraciones finales

Nos encontramos a pocos meses del cierre del PSV programado para septiembre de 2024. Mucho se ha trabajado en pro de generar una comunidad rural más articulada, con tejido social más sano y en el rescate de la tierra en la lógica ambiental de que ampliar la cobertura forestal, resulta benéfico para el equilibrio ecológico del planeta. No obstante, el programa en sus inicios presentara prácticas no muy acertadas desde el punto de vista ecológico como es podar para después cosechar y la siembra de especies externas al lugar lo que puede alterar el ecosistema nativo.

Por su parte, la consolidación de la autonomía comunitaria es todavía un proceso. En lo político se siguen observando prácticas de corte clientelar que desvirtúan los buenos propósitos del programa. La falta de una mejor integración de la mujer, aunque gracias al programa se ha ganado terreno. El lograr el sentido de pertenencia al campo de la población joven, una autosuficiencia

alimentaria y una comercialización más periódica de los productos del campo. Gran reto resulta que las comunidades generen su propia fuente de recursos por medio de las figuras asociativas y de emprendimiento social dejando de lado el paternalismo político.

Aun así, considero mayormente positiva las experiencias que ha dejado el programa Sembrando Vida en la comunidad rural de San Luis Potosí, abandonada durante el periodo neoliberal que favoreció mayormente la importación de alimentos y el subsidio a las grandes industrias productoras de alimento. Conocemos que mucho del producto sembrado, sobre todos árboles maderables y frutales tendrán réditos a largo plazo, por lo que se espera que no se cesen las labores y/o disminuya el apoyo al campo. Agenda pendiente para la futura administración.

Bibliografía

- Blog Diversidad Cultural (septiembre 19, 2017), Zona Media San Luis Potosí, Disponible en: <https://01tvfasaidiversidadcultural.blogspot.com/2017/09/zona-media-san-luis-potosi.html>
- Cámara de Diputados. LXV Legislatura, (2023), *Nota Informativa CEFP/044/2023. Programa Sembrando Vida*, Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0442023.pdf>
- Cruz, G. L y Carrillo P. Domingo, (2017), *Análisis de la Democracia Participativa en Dos Perspectivas Políticas Opuestas: La República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela*. Revista Electrónica de Divulgación de la Investigación. Universidad del Sabes. Volumen 14 diciembre 2017. ISSN: 2007-3542.
- DOF 30/ Dic /2022. *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida 2023*. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676230&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0
- García, D. & Ibarra, M. (2023). *Reinvención de la Política Social en México y su evaluación: un análisis del Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí*. Espacio Científico de Contabilidad y Administración UASLP (ECCA) Vol. I, Núm. 2, pp. 93-109.
- García, Mariana, (5 de febrero 2014), *AMLO presenta sus 20 reformas constitucionales: PRI señaló al presidente por las iniciativas a pocos meses de las elecciones*. INFOBAE. Disponible en: <https://www.infobae.com/mexico/2024/02/05/amlo-presenta-su-paquete-de-reformas-ultima-iniciativa-de-su-gobierno/>
- García Martínez, Nancy (2022), Coordinadora Territorial del Programa Sembrando Vida. Comunicación personal, 11 de octubre de 2022. Entrevista.
- Masferrer, Kan E (2023), *“Sembrando vida”: Una investigación etnográfica acerca del programa forestal*. México: Editorial Brújula. INAH.
- Osorio Gaitán M. (2023), Etnografía en la zona central potosina. Una revisión del Programa Sembrando Vida, en Masferrer, Kan E (2023), *“Sembrando vida”: Una investigación etnográfica acerca del programa forestal*. México: Editorial Brújula. INAH.
- Osuna-Ceja, E. S., Figueroa-Sandoval, B., Martínez-Gamiño, M. Á., & Pimentel-López, J. (2019). Un sistema agroforestal de secano para el altiplano semiárido de México. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 10(SPE22), 89-103.

- Pedraza, López, J. (2021). *El programa estratégico Sembrando Vida: ¿promueve la soberanía alimentaria?* Revista Grietas, (2).
- Pérez Apango Y. (2023), Una comunidad en la Sierra de Otontepec, en Elio Masferrer (Coord), *“Sembrando vida”: Una investigación etnográfica acerca del programa forestal*. México: Editorial Brújula. INAH. Pp.- 49-58
- Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020
- Secretaría del Bienestar (2019), Comunicado 125, *Presentan Sembrando Vida en San Luis Potosí*. Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/presentan-sembrando-vida-en-san-luis-potosi>
- Siller, M. A., Servín, C. C., Mendoza, G. G., & Saavedra, J. D. J. M. (2009). *Implicaciones territoriales del fenómeno de la sequía en la Huasteca Potosina*. Espaciotiempo, 4, 56-67.
- Tarakanov, V (2022), *¿Qué es la erosión del suelo? ¿Cómo se puede estudiar y mitigar con técnicas nucleares?* Organización Internacional de Energía Atómica. IAEA.

Programas sociales y la construcción de redes clientelares, tarjetas de participación

Social programs and the construction of clientele networks, participation cards

*Diana Ruiz Robles**

Resumen: Este trabajo tiene su base teórica en los textos de Bourdieu sobre el tema del poder simbólico y la violencia simbólica, complementado con una perspectiva simbólica-política, enfocado al contexto mexicano y relacionando la violencia simbólica con la forma de manifestación política donde la inclusión de “figuras públicas” hace del cuerpo un dispositivo simbólico y a su vez una mercancía. Y la teoría de Foucault sobre el control y la violencia política.

Abstract: This work is theoretically based on Bourdieu's texts on the subject of symbolic power and symbolic violence, complemented by a symbolic-political perspective, focused on the Mexican context and relating symbolic violence to the form of political manifestation where the inclusion of "public figures" makes the body a symbolic device and at the same time a commodity. And Foucault's theory on control and political violence.

Palabras clave: tarjetas; clientelismo político; mujeres; población vulnerable; capital político; programas sociales; socialismo; 4T.

En este trabajo hablamos del clientelismo definiéndolo como un concepto conocido y una manera recurrente de operar en un sistema político, como el que existe en un país de las características del nuestro, desiguales, corruptas, marginadas con grandes vicios de poder.

Refiriendo a Bárbara Schröter, “al clientelismo político como un fantasma, que aparentemente nadie lo ve, pero todos saben que existe”. (Schröter, 2010, pág. 141) Es algo que está presente en todos lados, cada uno tiene una versión distinta, nadie sabe exactamente como es, porque cada uno le da una interpretación distinta. Pero regularmente con una opinión negativa.

El “clientelismo” como un término se ha definido como: el intercambio de bienes o servicios a cambio del voto o preferencia política. Una definición del clientelismo que enmarca las características centrales es la que definen al clientelismo así:

* Antropóloga Social, investigadora con temática de Política y Elecciones. Egresada de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Correo: dyanyta405@gmail.com

El clientelismo define intercambios de diferentes tipos de recursos con promesa de reciprocidad, de solidaridad, de lealtad, incluso de afecto entre “cliente” y “patrón”, los acuerdos son informales, pero pueden consolidarse e involucran una gran desigualdad y diferencia de poder entre patrones y clientes. [De Eisenstadt y Roniger 1984 en (Combes, 2011, pág. 15)]

La manera en que la política clientelar es realizada, parte de la estructura política que la determina, entendiendo por esta:

Como la forma en que se establecen las relaciones políticas, mismas que definen la manera de ejercer el poder en una sociedad y se encuentran configuradas por un contexto institucional, normativo y cultural. (Tejera & Diana, 2017, pág. 228)

El clientelismo es una especie de cultivo metafórico de la población, donde el patrón abona mediante el intermediario al cliente o sector poblacional al que está enfocado, para sí y entonces poder “cosechar sus favores” en el momento que los solicite, siendo el caso específico; la afiliación partidaria o el acreditarse de manera personal con el fin de ser conocidos y reconocidos dentro del ámbito político local, para por este medio conseguir estar presentes, ser seguidos y como resultado estar dentro de los seguros ganadores en posteriores contiendas electorales, o a su vez poder asegurar su permanencia y perpetuidad gubernamental o dentro de la administración pública beneficiándose así del resultado de lucrar con la población catalogada en situación vulnerable.

El estudio de esta relación “sociopolítica” se trata de un fenómeno que tiende a ocurrir en privado y la informalidad es casi siempre un factor determinante. El fenómeno clientelar, el cual parte de un intercambio de favores entre dos actores con desigual acceso al poder y a los recursos. (Cerdos, 2014, pág. 312)

Conceptualizándolo como un campo de relación intrapersonal, “cara a cara, en la que intervienen el patrón, de un lado y sus clientes del otro: uno y otro envueltos en una relación de intercambio que beneficia a las dos partes pero también un intercambio desigual y asimétrico, disfrutando el patrón de una situación e partido ventajosa frente a sus clientes, cuya ayuda necesita, sin embargo, para poder mejorar su posición frente a otros patrones dentro del campo político el

clientelismo se concibe como un sistema extraoficial, de flexibilidad difusa y de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones obtenidas a través de su función pública a cambio de apoyo electoral” (Cerdos, 2014, págs. 313-314), por lo que este comportamiento cotidiano y de trabajo público se puede llegar a considerar o caer en la clasificación del campo de la corrupción y la ilegalidad de las instituciones por alimentarse del mercado informal.

Otro concepto es el que proponen Kitschelt y Wilkinson citados en (Tapia & Gatica Arreola, 2016, pág. 506), quienes definen al clientelismo como un intercambio de soporte y apoyo de los ciudadanos por ciertos bienes y servicios de parte de la clase política. Para ellos existen tres componentes constitutivos de un trato clientelar: “intercambio directo contingente, predictibilidad y monitoreo”.

Retomando las palabras del autor Rogelio Hernández (1997) quien dice; “[...] El clientelismo en su versión original es una variante particular del ejercicio del poder, en el mejor de los casos lo que el mismo Weber llamaba “la dominación no legítima”¹ aquella que en la que el control de recursos impone una situación inevitable. Lo que para Weber sería una constelación de intereses o el simple ejercicio del poder, es para los antropólogos clientelismo en el que, a pesar de una evidente desigualdad, aparece mágicamente la lealtad personal. En rigor como lo apuntara Gouldner, no siempre hay un cálculo de interés en la relación personal sino que puede haber un intercambio de ayuda basado en un principio moral [...]” en (Hernández R. R., 1997, pág. 702).

Formulando así el pensamiento de que la conducta del ciudadano es determinada en cierta forma con base en conductas morales, pero influenciadas principalmente por el interés económico, basando la ayuda en algo solamente material. El grado de conocimiento personal entre los socios puede variar, así que el patrón, por ejemplo, puede ser un gestor o un funcionario de la administración pública a quien recurre el cliente sin conocerlo para solucionar sus necesidades. Es un clientelismo sin compromiso. El siguiente cuadro sintetiza el concepto del clientelismo, sus características, fines y los subtipos antes mencionados.

Abordar el clientelismo desde una perspectiva antropológica nos remonta a los estudios que señalan que “la mayor parte de los estudios tradicionales realizados por antropólogos sobre clientelismo se sostienen en dos conceptos básicos: el patronazgo, el compadrazgo y el honor. Sabida es la definición clásica de Julián Pitt-Rivers, que conecta “amistad” con “autoridad”; su

razonamiento tiene dos fases: “las instituciones de la amistad, arguye en primer lugar, basada en la noción moral de igualdad y del libre intercambio de favores, construye en situaciones de desigualdad moral, una estructura de clientelismo que conexiona la autoridad del Estado con la red de relaciones entre vecinos, a través del poder Económico de ciertos individuos. Estos individuos actúan como líderes locales ante el Estado. La lógica interna de su argumento es que todo este proceso está trabajando en la amistad que proporcionan moralmente los ritos de patronazgo y compadrazgo. Ya E. Wolf y S. Mintz habían comprobado la importancia de estas instituciones para el caso mexicano, teniendo muy presente el rol que jugaba la iglesia católica en el establecimiento de estos vínculos.

Cuadro 1.

El concepto de Clientelismo

EL CONCEPTO CLIENTELISMO

<i>Concepto</i>	<i>Clientelismo</i>		
Definición	Intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos		
Atributos	Asimetría, reciprocidad, dependencia mutua, carácter personal, informalidad, voluntad, confianza, lealtad		
	↓ ↓ ↓		
Subtipos	Clientelismo forzado	Clientelismo ilusionario	Clientelismo moderno
Dimensiones	Dimensión racional — alianza para conseguir fines personales — cuenta coste-beneficio personal — superación de vulnerabilidades		Dimensión normativa — valor simbólico — obligación moral — lealtad — código de honor

Fuente: Schröter, 2010, p.152.

Campbell señaló que la ideología que nuclea al patronazgo y al compadrazgo, y no como sistema normativo, criterio establecido por las Iglesias, sino como sistema pragmático, es el “honor”. El par “honor/vergüenza” fue señalado como el fondo ético para el cumplimiento de los acuerdos, en (González, 1997, págs. 40-41).

Logrando construir redes específicas de reciprocidad, lealtad y subordinación: “Realmente el clientelismo genera una dialéctica entre el líder y sus seguidores, en la medida en que aquel

permita a estos lograr el acceso a recursos escasos de orden económico. No obstante, estos recursos no son siempre cuantificables ni inmediatos; están sometidos a la economía del don y contra don y a la tensión histórica. La visión del poder como socialización tiene como soporte a la economía del don analizada por Marcel Mauss, la cual es pluridireccional: al don le sigue el contra don, en una cadena de correspondencias infinitas, que en muchas ocasiones es de carácter simbólico, no cuantificable en términos económicos clásicos. Ahora bien, esta economía del don funcionaria de forma distinta dependiendo que la autoridad estuviese institucionalizada o no. la naturaleza del intercambio dependerá sobre todo de la existencia de poderes instituidos estatales. Hay un antes y un después en la historia del Clientelismo, inflexión marcada por la existencia o no existencia del Estado.

El clientelismo como una lógica interior de la vida social fundada en la reciprocidad, en el valor del dar y la reciprocidad de esperar “recibir” algo a cambio, no en valor económico, sino construyendo una lealtad y redes que fomenten la distribución de favores, creando una cadena de reciprocidad basada en la lealtad que produce el Recibir algún tipo de beneficio o dadiva.

La política clientelar es un tema antiguo, pero que aún tiene vigencia y es una costumbre dentro del tema político nacional, el estudio del clientelismo, investiga las relaciones informales de poder, que sirven para intercambiar diversos bienes y servicios, entre personas o grupos socialmente desiguales.

El clientelismo ha sido considerado un obstáculo que las democracias electorales comúnmente tienen que superar para convertirse en democracias liberales, distintos autores sostienen desde varias perspectivas que el clientelismo no siempre socava los procesos democráticos, sino que puede a veces reforzarlos y mejorarlos, sin embargo, el clientelismo profundiza la desigualdad política al excluir la voz y la participación de los más pobres en los procesos democráticos (Serra, 2016).

Podría pensarse como una manera de lucrar con la pobreza, pero al mismo tiempo, alimentar y fomentar la participación ciudadana, desde la perspectiva que el “pobre” está en una situación precaria no solo económicamente, sino de carácter cultural donde sus decisiones y preferencias pueden ser moldeadas mediante una “dadiva” y un “discurso inclusivo que prometa algo” que los aliente o los intimide, pero que cumpla el objetivo de conseguir su lealtad y aceptación política.

El clientelismo político como practica político electoral se ha venido transformando con el

paso del tiempo y en contextos más específicos, sin dejar de lado a los partidos políticos, ni a las formas de implementación, solo que se amplía el campo de acción de las prácticas clientelares, haciéndolas de manera cotidiana y en un ambiente más formal e institucionalizado: “ desde hace casi dos décadas, asistimos a la configuración de una nueva etapa del clientelismo, la cual se ha identificado como “CLIENTELISMO DE ESTADO”. Aquí influyen nuevas dinámicas, nuevos actores que rodean las redes clientelistas desde el nivel nacional hasta el local.” (Barón, 2015, pág. 255)

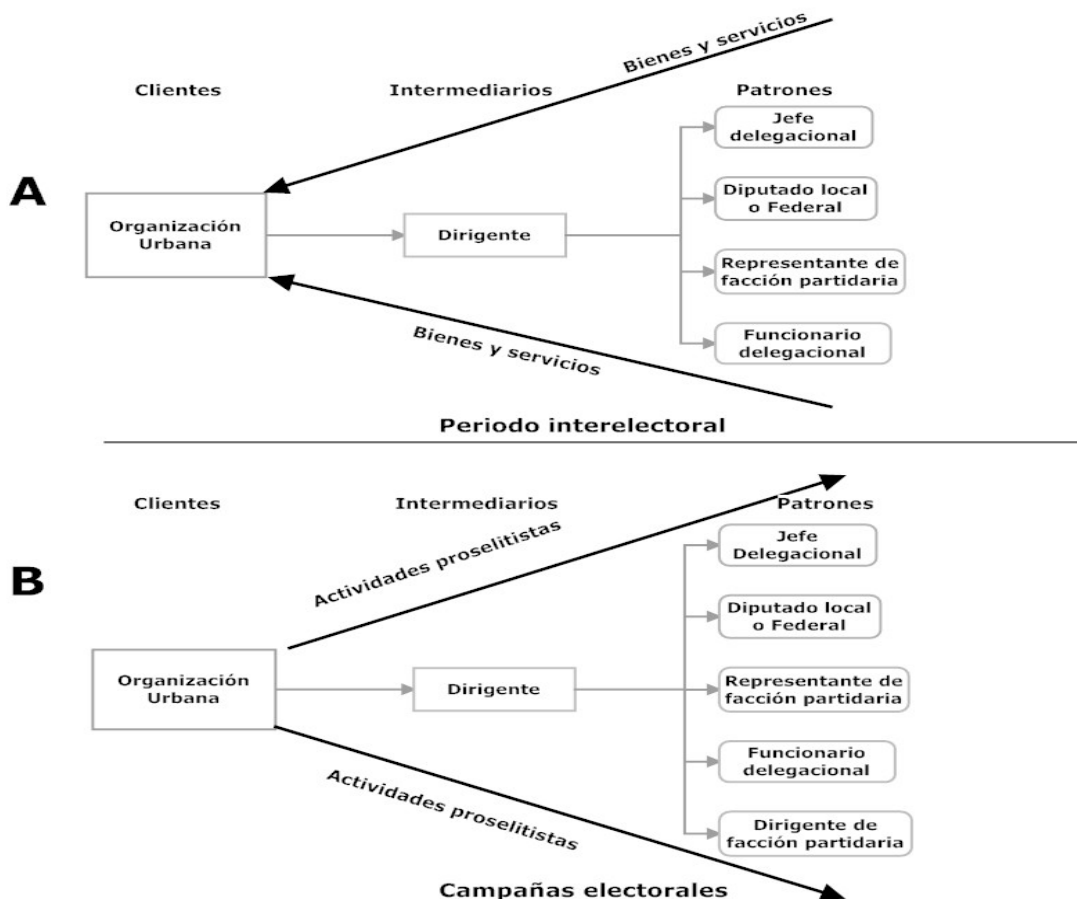
Relaciones clientelares

Las relaciones clientelares son una práctica de circulación de bienes, servicios o favores a cambio de votos o apoyo político. Están social y políticamente contextuadas y los clientes son usualmente pobres con poca capacidad de incidir en las decisiones de gasto público debido a su carencia de poder político. Se sustentan en lazos morales que propician la subordinación, y se sintetizan por quienes participan en el sistema con frases como: yo tengo una obligación con él porque ha hecho por nosotros.

Existen dos formas de relación entre clientes e intermediarios con los patrones.

- La primera (A) es típica de los periodos no electorales, cuando el vínculo entre la organización y su dirigente es más cercano, y éste busca tanto atender las demandas o necesidades de la organización, estrechar los lazos interpersonales con sus integrantes, como establecer alianzas con diversos patrones;
- La segunda (B), se expresa en los periodos electorales, particularmente en las campañas, donde la organización se vuelca en apoyo a su dirigente y a los patronos con los que éste ha establecido alianzas, realizando diversas actividades proselitistas que van desde reparto de propaganda en las calles, toque de puertas y asistencia a mítines, entre otros. Este momento es el usualmente analizado y donde se “descubren” las relaciones clientelares cuando, en realidad, lo que se muestra es una expresión particular de dichas relaciones. (Tejera G. H., relaciones clientelares, 2018, pág. 2)

Cuadro 2.
Relaciones clientelares
Fases de la relación político-clientelar en la Ciudad de México



Fuente: Elaboración Doctor Héctor Tejera Gaona con base en datos etnográficos.

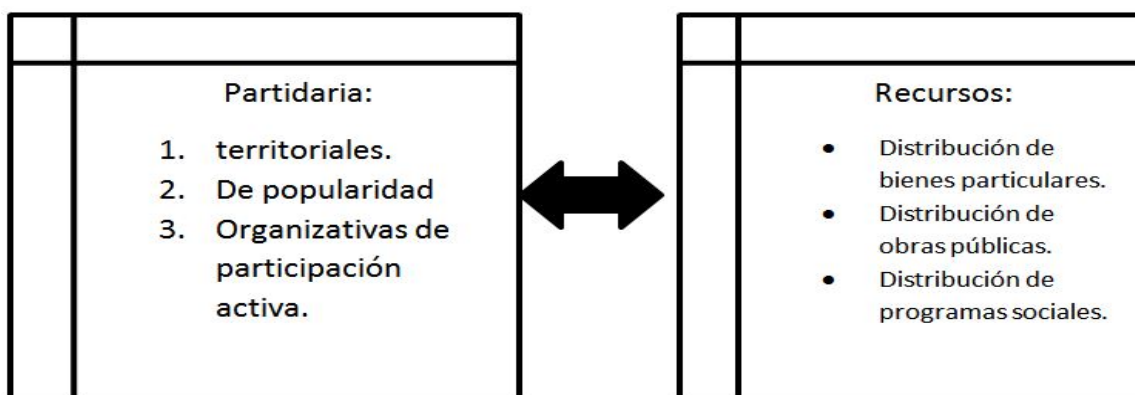
La relación entre patrón y cliente es personal, ambas personas deben conocerse bien para poder construir una relación de lealtad y confianza. Por eso, la relación también se denomina “-lop-sided o amistad interesada-”. Además, la relación patrón-cliente es informal. No es fijada oficialmente o por escrito ni regulada por la ley. Se atiende solamente a normas y valores étnicos y normativos. Por eso no puede ser evaluada por aspectos morales o ser sancionada

Hasta cierto punto la relación es voluntaria. No debe ser forzada por circunstancias de vida precarias, violencia física o psicológica.

Existen estrategias clientelares diferentes que se emplean para la movilización de posibles

votantes, dependiendo las características y circunstancias específicas de los actores podemos señalar las siguientes; las partidarias que tienen como finalidad obtener tres tipos de estructuras diferentes y la distribución de recursos que fomentan o ayudan a la creación de redes clientelares y que en conjunto promueven la formación de clientela, como se ejemplifica en los siguientes cuadros.

Cuadro 3.
Estrategias clientelares



Fuente: Realizado con base a la síntesis de información del Texto de Bárbara Schröter y al trabajo etnográfico de campo realizado para la elaboración de esta tesis.

El clientelismo es una práctica estructurada en la que confluyen factores subjetivos que van más allá del simple y estereotipado trueque de favores por votos, por lo que es desacertado que se le quiera ver como una concertación que se agota en la búsqueda de beneficios recíprocos o que se le explique solo a partir del hecho de que una de las partes del acuerdo actúa en desventaja y movida por una intrínseca debilidad, es decir, por sus necesidades.

Javier Auyero, señala como actores participantes de una red clientelar a patrones, clientes y mediadores, otorgándoles a los políticos el primer rol independientemente de que estén o no en el gobierno, que tengan el control del aparato público o pugnen por tenerlo desde la oposición. Son ellos quienes articulan una red clientelar y también quienes la emplean para resolver problemas tanto individuales como colectivos, cumpliendo de esa suerte fines de promoción personal y de protección colectiva.

Se da por entendida la relación clientelar entre políticos y pobres en la medida en que los

primeros ven en los segundos un voto duro, siempre que se les ofrezcan incentivos o recompensas que por lo general serán inmediatos y de bajo costo, en tanto que éstos esperan de aquéllos un trato preferencial y el reconocimiento tácito a su papel como destinatarios de las acciones de gobierno que mayor legitimidad reditúan, más allá del aval que conceden las urnas.

La eficacia del pacto clientelar reposa en la satisfacción de requerimientos usualmente materiales, no se remite solo a esos, ni siquiera entre quienes viven con precariedad y esperan sacar de su adhesión el beneficio más concreto posible.

La relación clientelar se sustenta en una forma de ayuda caritativa, donde el patrón pretende ayudar al cliente, pero siempre anteponiendo la reciprocidad de este.

El objeto del intercambio entre patrón y cliente puede ser de bienes materiales o inmateriales. El patrón, con sus recursos económicos, personales o político-administrativos, concede una protección material y segura en caso de una crisis. En esta función está usando su propiedad, su prestigio, su competencia, su autoridad y su poder de controlar puestos. El cliente, en cambio, ofrece o bien servicios de trabajo, por ejemplo, trabajo campesino y conocimientos técnicos o artesanales, o bien apoyo político a través de su voto.

Programas sociales y política pública

Definición de Programas Sociales

Los programas sociales tienen su fundamento y emergen ante la necesidad de respuesta a la población que metodológicamente es canalizada como población o grupo vulnerable.

Tomando como definición lo citado por las Naciones Unidas: “Los programas y proyectos sociales como materialización de la política social, se elaboran para satisfacer necesidades de la población. Cuando éstas se traducen en bienes o servicios que se comercian en un mercado donde hay alguien que vende y otro que compra, la expresión de dichas necesidades se denomina «demanda efectiva», y la «demanda insatisfecha», o déficit de demanda, corresponde a la brecha entre esta última y la oferta”².

“Considerando que los programas sociales se caracterizan por requerir del mediano y el largo plazo para alcanzar sus objetivos redistributivos, por ser afectados por múltiples

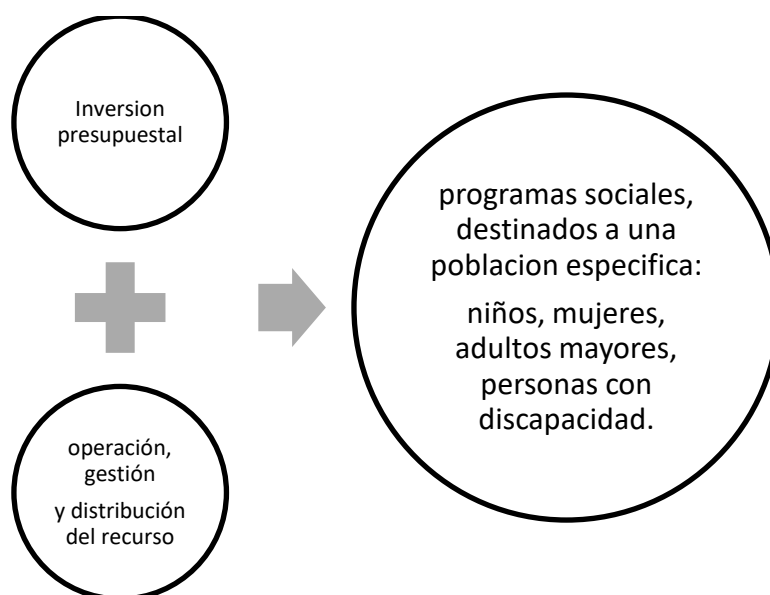
variables contextuales, una gran variedad de actores participantes con intereses en conflicto y una fuerte atribución de importancia a la participación social, a la transparencia y la responsabilidad de la gestión, al menos en el discurso, su especificidad debe tenerse en cuenta en su evaluación.” (Referido en Cardozo, 2005, pág. 173).

Los programas sociales, son hechos pretendiendo satisfacer las necesidades de la población que no tiene la capacidad de comprar o satisfacerlas, la población en carencia. “Dicha demanda se satisface vía las políticas sociales, que operan subsidiando los productos/bienes o servicios del proyecto, para entregarlos a la población beneficiaria, a un precio inferior al del mercado, a uno menor al de su costo de producción o, inclusive, en forma gratuita. Las necesidades básicas insatisfechas de la población que presenta mayores carencias pueden, ser así concebidas como problemas y los proyectos sociales como soluciones de los mismos³ enfocándose a si en la población identificada como vulnerable.

En el siguiente esquema se explica de manera estructural, la operación de los programas sociales: tomando como referencia el proyecto a desarrollar y la inversión. Siendo la operación y gestión lo que genera el impacto en el sector de la población aplicada.

Cuadro 4.

Ciclo de vida útil y funcionalidad de un programa social



Fuente: Elaboración propia en base a la investigación.

Cada sector de la población atendida debe tener un proyecto específico, contar con un presupuesto de operaciones, así como una gestión gubernamental, para el acceso a este beneficio. Todos los programas sociales tienen un ciclo de vida o al menos esa es la idea con la que se plantean. Por eso deben ser evaluados en cuanto a su OPERACIÓN, para deslindarla de cualquier práctica clientelar o partidista, su EFICACIA, para comprobar que SI satisfagan las necesidades de la población y su EFICIENCIA; para comprobar que cubran la totalidad de las demandas.

Cuadro 5.

Factores que determinan la eficacia y la eficiencia de los programas sociales



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de investigación.

Los programas sociales funcionan con base a una gran cantidad de productos, prestaciones de servicios y entrega de bienes. Para el desarrollo de estos: “los modelos de organización y gestión de los programas sociales requieren tomar en cuenta dos variables: los grados de estandarización de los bienes o servicios a entregar; y la homogeneidad/heterogeneidad de la población objetivo a la que están destinados”⁴.

El siguiente cuadro detalla las conductas que pueden ser consideradas clientelares de los programas sociales, debido a que no solo inciden en conductas sociales, pues propiamente son

manifestadas como propagandas personales o partidarias.

Cuadro 6.
Ejemplo de las acciones dentro de la Delegación con respecto a los programas sociales implementados



Fuente: Cuadro realizado en base a reflexiones personales de la investigación.

Los programas sociales no son del interés propiamente del Gobierno Delegacional, debido a que las políticas públicas no están debidamente diseñadas para que los ciudadanos mejoren su calidad de vida, ni sus condiciones sociales, a los gobiernos delegacionales, así como a las estructuras partidarias lo que les interesa es que los ciudadanos continúen votando por ellos, en los procesos electorales. Por medio de grupos políticos o de liderazgos. Propiamente pueden más las identidades o los vínculos creados con los líderes (la identificación) que la propia identidad política partidaria.

Esta se ve reflejada en la personalización de la entrega del programa, es como si se dijera: “esto nos lo da “N” político, o líder de grupo, colonia o espacio territorial”, las entregas se hacen de manera pública, muchas veces condicionada, pero con firma de particular.

Lo que voluntariamente transforma al beneficiario (cliente) en una participación política activa, con un carácter de subordinación, anteponiendo la lealtad como mecanismo de reciprocidad con el líder.

Las decisiones estratégicas de los candidatos acerca de cómo movilizar a los votantes varían de acuerdo con lo que pueden ofrecer y con las necesidades de los votantes. En barrios ricos en términos económicos pero pobres en cantidad de votos, los candidatos suelen competir usando programas partidarios y políticas públicas. En cambio, en barrios pobres en términos económicos pero ricos en términos de votos, los candidatos suelen distribuir bienes materiales a cambio de participación política.

Tarjetas Sociales

Las tarjetas sociales se han venido utilizando en México desde las elecciones de 2011 para la Gubernatura en el Estado de México. En ese entonces se repartieron tarjetas llamadas “la Efectiva” que, prometía activarse una vez que el candidato del PRI resultara ganador, la tarjeta se activó con restricciones y a un mínimo de la población una vez que el candidato fue electo gobernador. Después de esta en el 2012 durante la campaña presidencial, el candidato Priista también entregó tarjetas de una tienda comercial “tarjetas sorianas” bajo la promesa de que, una vez comprobado el voto, por dicho partido se activarían las tarjetas con una cantidad de dinero, comprando así el voto.

El caso más reciente es el de la “tarjeta Rosa” que repartió el PRI en el proceso electoral de 2017 para la elección de Gobernador en el Estado de México. Bajo la misma premisa de las tarjetas anteriores, una vez que sea electo, se tendrá acceso a los beneficios prometidos [dinero, programas sociales].

El uso de esta figura durante los procesos electorales y/o en el desarrollo de los gobiernos locales, se señala claramente como una práctica “clientelar” pues ofrecen beneficios, servicios o dinero, a cambio del voto o preferencia electoral. Aunque los partidos argumenten que este tipo de “tarjetas” son propuestas de campaña, “el Instituto Nacional Electoral (INE) intento modificar el artículo 143 del Reglamento de Fiscalización para que durante los procesos electorales, los partidos políticos o candidatos estén impedidos de entregar directa o indirectamente “cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento o material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato” pero el Tribunal Electoral lo

echó para atrás, este estableció que “la prohibición de repartir propaganda en forma de tarjetas no resulta ilegal, pues se trata de propaganda que presenta un programa que será instrumentado como política pública” (El Financiero, 2018).

Etnografía de tarjeta con implementación constante. Tarjeta T.C.C [tarjeta Club Cuajimalpa]

La delegación Cuajimalpa implementa una tarjeta de beneficios sociales, que se asemeja en una característica con la tarjeta Capital Social que maneja el gobierno de la Ciudad de México. La característica que comparten es la función de obtener descuentos en algunos establecimientos locales, solo que la tarjeta de Capital Social es manejada como una tarjeta de beneficios sociales y no está adscrita a ningún programa social o partidario: en la definición de la tarjeta Capital Social, refiero:

“Capital Social es una tarjeta con la cual podrás obtener diferentes beneficios, entre los que se encuentran descuentos en distintos establecimientos y cortesías. La tarjeta Capital Social es totalmente gratis.

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en la Ciudad de México, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”⁵.

Esta tarjeta es de beneficio general para los habitantes de la ciudad de México, sin límite de demarcación Delegacional. No promueve algún programa social o asociación partidaria.

La Tarjeta Club Cuajimalpa [T.C.C.], es un programa Delegacional que hace acreedores a los vecinos de la Delegación a contar de ciertos beneficios, es únicamente para personas mayores de Edad. Está considerada como un programa social. Pero no está registrada como un programa social, o al menos no he encontrado referencia legal de la misma, más allá de la información recabada en campo, cito:

“la tarjeta es como tal un plástico que otorga la Delegación, y el delegado y ofrece los siguientes beneficios:

- 4 consultas médicas gratis, cada mes o por mes (estas consultas son dadas en la central de emergencia que está en la delegación o en cualquier centro de Salud de Cuajimalpa)
- También medicamentos básicos: analgésicos y antibióticos.
- Paseos a bajo costo en: pista de hielo, kidzania, Acuario, la feria de Chapultepec, los museos de la CDMX, la fábrica de chocolate y granja las Américas.
- En los establecimientos que tengan la lona TCC se hace el 5% de descuento en las compras.
- Tienes derecho a los programas de: pintura, tablets, láminas, calentadores y tinacos. Y para tramitarla solo se necesita el INE y un comprobante de domicilio”⁶.

Como señala la informante; la tarjeta es la puerta de acceso a los programas sociales que la Delegación maneja, no es un requisito forzoso o indispensable, pero si se da prioridad a las personas que cuenten con la TCC, según refiere.

La TCC más que ser una manera de facilitar las gestiones para obtener algún beneficio social o algún descuento en un local comercial. Es un plástico que mantiene el orden y controla la afiliación de los ciudadanos, parece una manera de regular o mantener un control activo del padrón electoral a nivel local. Podría ser una manera de contabilizar posibles votantes. Señalo esto, basándome en las características físicas de dicho plástico, que a continuación describo:

“ es de color blanco con una franja inferior con los colores de izquierda a derecha: verde, rojo, verde, rosa y azul, en la esquina inferior izquierda tiene un número de folio, en la esquina inferior derecha la leyenda Cuajimalpa con un logo de unas hojas o flores, en el costado izquierdo y de manera grande (ocupando 2 terceras partes de la superficie de la tarjeta) el logotipo de “C MÁS”, y en el resto de la tarjeta las letras grandes y en mayúscula y negritas T. C. C., debajo la leyenda TARJETA CLUB CUAJIMALPA (en color verde y mayúsculas aunque más pequeñas) debajo un recuadro en blanco, y debajo del recuadro la leyenda igual en mayúsculas y color verde pero mucho más pequeñas, tarjeta de descuentos [...]

Imagen 1.

Fotografía de la tarjeta club Cuajimalpa, por el frente, observe que tiene un número de folio.



Fuente propia obtenida durante el trabajo de campo.

Al reverso contiene la siguiente información:

Imagen 2.

Fotografía de la tarjeta Club Cuajimalpa, por el reverso, visualicé que tiene fotografía, nombre y un código QR, además de información sobre la Delegación



Fuente propia obtenida durante el trabajo de campo.

- Fotografía (del lado superior izquierdo)
- Nombre completo (arriba y al centro)
- La leyenda en pequeño y al centro derecho de Cuajimalpa
- Debajo del nombre y a un lado de la fotografía un recuadro de scanner (cuadrado, no un

código de barras)

- Abajo la izquierda la fecha de vencimiento en letras pequeñas (30/09/2018).
- Del lado inferior derecho, en letras un poco más grandes y en negritas: www.cuajimalpa.df.gob.mx; CUAJITEL: 58135000; CONMUTADOR: 5814 1100; EXT: 2608, 2608, 2610.
- En la parte de abajo en letras muy pequeñas, la leyenda: “esta tarjeta es intransferible, no es de crédito, ni débito. Programa gratuito ajeno a cualquier partido político”⁷.

El uso y distribución de esta tarjeta, no solo está condicionado por ser vecino o habitante de la delegación, pareciera que además está condicionado a una preferencia partidaria, si bien no electoral, si es necesario estar en una relación constante y cercana con los líderes partidarios, de las colonias o pueblos, reforzando esta idea, cito a un informante y propietario de la tarjeta que expresa:

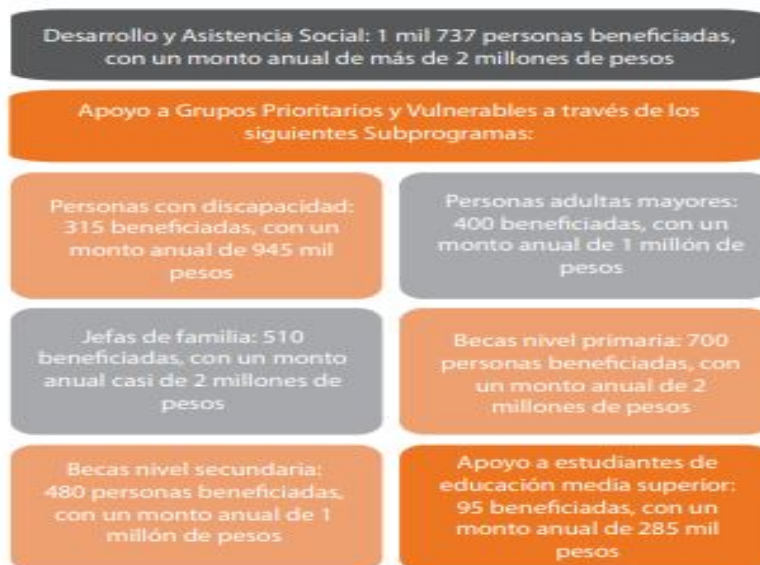
“estas tarjetas todos las pueden solicitar si es mayor de 18, se tramitan en la delegación, pero es más fácil que entregues tus papeles con las que vienen con el chaleco, o mejor con los líderes, ellos son más rápidos, además ellos avisan cuando son los programas...mañana me van a dar una Tablet”⁸.

Esta Tarjeta pertenece al programa delegacional, “Cuajimalpa Social” cuya referencia gubernamental es la siguiente:

“Una de las prioridades de esta Administración, es mejorar el bienestar y el desarrollo integral de las familias a través de beneficios a la comunidad, por lo que se ha procurado brindar apoyo a grupos prioritarios y vulnerables a efecto de generar una sociedad incluyente, igualitaria e involucrada en acciones de desarrollo social. Como parte de un Gobierno innovador, se ejecutó el Programa Cuajimalpa Social, mediante la entrega electrónica de los beneficios económicos, de la Tarjeta Cuajimalpa Social que incluye los siguientes beneficios

Imagen 3.

Esquema que resume la entrega de los programas a nivel delegacional, en apoyo a grupos prioritarios y vulnerables



Fuente: Apartado de Desarrollo social, de la delegación Cuajimalpa, dentro del cuarto informe de gobierno de la Ciudad de México.

<https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57d/a48/f8a/57da48f8a3019463835471.pdf>

Se destaca, -que titulares de la Tarjeta Cuajimalpa Social-, cuentan con el beneficio de servicios médicos, dentales, sociales, culturales, deportivos, así como atención psicológica y asesoría legal por parte de la Delegación.

Con objeto de estar en posibilidad de lograr que más habitantes sean incorporados a los programas sociales otorgados por esta Delegación, para este año se llevarán a cabo acciones para incrementar 1 mil beneficios adicionales, con lo cual más familias podrán mejorar su bienestar y desarrollo.

Como complemento del Programa Cuajimalpa Social, se creó la Tarjeta Club Cuajimalpa, con la finalidad de que las personas beneficiarias obtengan descuentos del 10 al 80 por ciento en establecimientos mercantiles localizados en Cuajimalpa.

Los descuentos se conceden en los rubros de recreación, entretenimiento, alimentos, servicios, salud, belleza y escolar. Además, ofrece visitas guiadas a lugares turísticos, museos, centros arqueológicos y diversos puntos de interés de la Ciudad de México, de manera gratuita o

con un descuento del 50 al 70 por ciento.

Durante el periodo que se informa, se han entregado 3 mil tarjetas Club Cuajimalpa, acompañadas de una cuponera que contiene los lugares y descuentos donde tiene validez. Estas acciones permitirán fortalecer la economía, fomentar la integración y convivencia familiar”⁹.

Imagen 4.

Fotografía que muestra al delegado promoviendo el programa de la tarjeta T.C.C. en un evento público



En base a estas referencias oficiales, sobre la implementación de los programas sociales dentro de la Delegación Cuajimalpa, particularmente de la Brigada de Abasto y la Tarjeta Club Cuajimalpa, es importante mencionar que esta delegación es la que más programas sociales implementa en comparación con las demás Delegaciones que componen la Ciudad de México. Haciendo referencia al artículo “Cuajimalpa es la delegación con más programas sociales en la ciudad de México” publicado por periodicoleo.com en febrero de 2016, se relata lo siguiente:

“[...]Los legisladores reconocieron la planeación equitativa en la aplicación de los recursos y la atención a la población con los programas sociales que va a implementar...El Delegado compareció ante la Comisión de Administración Pública Local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde rindió cuentas sobre los primeros 100 días gobierno de su

administración, y presentó sus proyectos para el presente año; entre los que destacan los programas sociales...En su informe el titular de la demarcación, resaltó que Cuajimalpa tendrá un gran avance en materia social con el programa Cuajimalpa Social, el cual prioriza a los grupos vulnerables y se complementa con los programas Tarjeta Club Cuajimalpa, Tarjeta de Abasto Familiar; tabletas para niños con los mejores promedios, y, zapatos escolares gratuitos, pintura de interiores (programa que completa el programa pintura de fachadas), entrega de lentes, sillas de ruedas, calentadores solares, láminas, tinacos, mochilas y kit de útiles escolares; como parte de los nuevos beneficios de los que gozarán los vecinos de la delegación.

Actualmente Cuajimalpa Social beneficia a 4 mil 237 personas, y este año se aumentarán mil beneficiarios más, con el objetivo de abarcar más población.

“Cuajimalpa es una zona de muchas variantes, lo que se pretende es equilibrar las oportunidades en la población, por ello seguiremos trabajando con los diferentes órganos de gobierno para conseguir más programas y beneficios para la ciudadanía” [...] También resaltó la modernización de la estructura de la delegación para adaptarla a las necesidades actuales de Cuajimalpa, creando [...] la Dirección de Desarrollo Delegacional, la primer Oficina de Información Pública, con un titular específicamente atendiendo el tema, dentro de la estructura; y, la oficina de atención y gestión ciudadana, que asesora y acompaña a los vecinos en sus trámites y gestiones, evitando con ello actos de corrupción o pérdida de tiempo”¹⁰.

Como aquí se expresa se pueden encontrar diferentes modalidades (formas) de uso político de los programas públicos: “[...]según Fox, el uso político de los programas sociales varía en un amplio rango que va desde las prácticas pluralistas, permitidas y aceptadas por una comunidad política en tiempos electorales, hasta prácticas extorsivas, donde condiciona el acceso a recursos por medio de la compra o coacción al voto, lo que se conoce como “clientelismo autoritario”, entre estos extremos existe una amplia zona gris, que, dependiendo del contexto, podría ser considerada más o menos legítima.

La literatura, se ha ocupado de las diversas modalidades del uso político entre las que sobresalen dos perspectivas: una que analiza los efectos del voto de la distribución territorial de

bienes (bienes privados o públicos) y otra que se centra en el análisis de los procesos de compra y coacción al voto, la primera perspectiva se inscribe en procesos democráticos y pluralistas de la rendición de cuentas donde los electores pueden premiar o castigar a los gobiernos sin ser castigados o condicionados.

Desde esta visión existe suficiente evidencia sobre el sesgo partidista en la distribución territorial de recursos públicos y privados. Estos estudios intentan determinar la eficacia de estas políticas, para mantener el voto fiel, atraer a los indecisos y captar a los votantes opositores.” En (J. Hevia, 2011, págs. 211-212)

Mostrándose en el campo de acción política, ofreciendo primero los beneficios y programas a los ciudadanos que son considerados o son ubicados como miembros de los partidos de opinión al actual partido en el gobierno, trabajando de manera constante y haciendo más énfasis en esas zonas, que en aquellas que se tiene más presencia política o de grupo, pero abandonando el trabajo de las estructuras, si no se obtiene la respuesta esperada, (es decir si los ciudadanos no se entusiasman con las ofertas).

Considerando así que las Maquinarias políticas sirven no solo para promover la participación ciudadana, sino también para inhibir la participación ciudadana contraria (de sus propósitos) como un mecanismo de inmovilizar el voto que no les favorece, es una especie de bloqueo más que una manera de comprar el voto.

“[...] El clientelismo en el contexto político se desarrolla con más fuerza desde lo estatal, apoyándose en la utilización de recursos públicos y puestos de trabajo. En este sentido entendemos el clientelismo como una práctica que se sustenta en utilizar recursos públicos: -para incrementar las relaciones políticas de clientela, que constituyen el aspecto central de la mediación estatal y, por tanto, de carácter moderno del nuevo fenómeno-” (Barón, 2015, pág. 257).

Construyendo así una captación de soporte político por medio de la entrega de bienes.

Las redes clientelares no solo funcionan o están activas durante un proceso electoral, resultan ser una manera óptima de supervivencia del cliente, por eso es que la utilización acertada de los programas sociales, resuelven los problemas que pudiera presentar la clientela y se ve reflejado en la lealtad que muestran a sus patrones.

Mostrando desde esta perspectiva, la materialización política de la pobreza, como una mercancía de canje, con beneficios electorales, teniendo como prioridad de las políticas públicas, específicamente de los programas sociales, fomentar no solo la participación político electoral (ciudadana), o en ocasiones promover su partido político y o por el contrario solo promoverse personalmente como los titulares o los autores de dicha entrega o beneficio, con el fin de ganar su permanencia en futuros procesos electorales, esperando que las acciones de reciprocidad y lealtad sean manifestadas en su preferencia en particular.

Las formas más refinadas del clientelismo ofrecen al electorado de manera poco personal o del todo despersonalizada los bienes o servicios y esperan una respuesta “gratificante” de su parte (por ejemplo el uso de las tarjetas, ya sean las que reparten dinero en tiempo electoral, o como en este caso de estudio las tarjetas de beneficios sociales) Así pues sugiere la Autora: ¿son clientelares estos beneficios? ¿en qué momento puede hablarse de una dinámica de dominación? ¿existe una relación cliente-patrón en estos casos o son solo pagos de “una sola Exhibición”? ¿puede ser llamado clientelismo dado que no existen los elementos de predictibilidad ni de monitoreo de manera explícita? En (Szwarcberg, 2012, pág. 507).

Respondiendo a los cuestionamientos en base a los resultados obtenidos en el trabajo de campo, se podría decir que si existe una relación clientelar, por la operación de grupos políticos que tienen estructuras territoriales delimitadas y específicas, además la dominación se inicia en el momento en que el ciudadano, se adscribe a los programas por medio de intermediarios, solo por el beneficio de que las ayudas son entregas a domicilio o por la condición de que son avisados de todos los beneficios que ofrecen.

Al menos para este caso específico si aplican las condiciones que suscribe una relación clientelar, no son pagos ni dadivas de una sola exhibición y son monitoreadas de manera constante y permanente, por medio de mecanismos simples como; el pase de lista y la movilización de personas por grupos.

En el 2018 en la campaña presidencial el candidato de AN promovió y entregó un prototipo de tarjeta llamada IBU [ingreso básico universal] la cual pretendía ser “una representación gráfica del #ingresobasicouniversal que se implementaría en el país en forma gradual. Se entregará a todos los ciudadanos mayores de 18 años, sin criterio de selectividad.”¹¹

Las tarjetas de promesas han sido una constante en las promesas electorales, pero no han

logrado ser reguladas dentro de la legislación electoral, es decir se pueden considerar como propaganda mientras no entregan algún beneficio en época electoral, pero si como una tarjeta de presentación, en esta evolución de caso encontramos el Salario Rosa que paso de ser una promesa de campaña a una realidad de política pública, con atención a grupos vulnerables en este caso específico las Mujeres.

Hablando de este ineficaz, pero de intento clientelar, el programa no logro la eficacia simbólica impuesta derivado que el acceso a esta fue de cobertura limitada. Incluso en los informes gubernamentales no es clara la información acerca de este programa que en un inicio pretendía captar el voto femenino por reciprocidad. En información podemos decir que el salario rosa carece de documentación que explique detalladamente su operación, hubo duplicidad de nombres, inicio en 2019 y aparentemente solo tenía una cobertura de 12 meses, hay señalamientos de fraude por 2507 millones sin aclarar, no se entregó al 100% en zonas prioritarias, no está dentro de la secretaria de Desarrollo social, lo cual derivó en una ineficiencia por falta de coordinación y claridad.

Ahora en este 2024 se ha implementado el programa “mujeres con bienestar” con la entrega de una tarjeta y un beneficio económico, pero no siendo a raíz de una tarjeta de presentación electoral. Habrá que esperar el desarrollo del programa para realizar una etnografía al respecto.

Conclusión

Las tarjetas de participación política han ido evolucionando durante este sexenio, han migrado de ser tarjetas de presentación con fines de propaganda electoral o promesas de campaña, para convertirse en tarjetas de beneficios delegacionales, municipales y estatales en varios estados de la del País, pues estas no dejan de representar una medición del padrón electoral activo y participativo en la vida pública y política, los métodos de obtención no dejan de ser por medio de brokers partidarios con captación a la intención del voto en la permanencia de la corriente política establecida.

Señalando entonces que las tarjetas de participación no están lejos de convertirse en políticas públicas que hagan un monitoreo constante de los ciudadanos y esto les represente un resultado en las urnas de una manera eficaz y con el simbolismo de la acción reciproca de la ayuda social e instalando en el imaginario colectivo el tan llamado hoy “Estado de Bienestar”.

Bibliografía

- Auyero, Javier. (2011). “la política de los pobres: Practicas clientelistas del peronismo”, Buenos Aires, Manantial.
- Barón, Josué Alexandro. (2015). “*El Nuevo Clientelismo Político En El Siglo XXI: Colombia Y Venezuela 1998-2010*”, Desafíos.
- Cardozo, Brum Myriam Irma. (2005). “*Neoliberalismo Y Eficiencia De Los Programas Sociales En México*”, Política y Cultura, Núm. 24.
- Cerdos, Albertazzi, José Manuel. (2014). “*Clientelismo Político: Una Revisión Del Concepto Y Sus Usos*”, Anuarios de Estudios Latinoamericanos.
- Combes, Hélène. (2011). “*¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?*”, Desacatos, Núm. 36.
- Gonzales, Alcantud José A. (1997). “*Clientelismo Político, Perspectiva Socioantropologica*”, Antropos, España.
- Hernández, Rodríguez Rogelio. (1997). “los grupos políticos en México, una revisión teórica”, Estudios Sociológicos del Colegio de México, Ciudad de México.
- J. Hevia, Felipe. (2011). “*Relaciones sociedad, estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza, el caso de la bolsa familiar en Brasil*”, Ediciones universidad de Salamanca, CIESAS.
- Schröter, Bárbara. (2010). “*Clientelismo Político, ¿Existe El Fantasma Y Como Se Viste?*”, Revista Mexicana de Sociología, vol. 72, No. 1, México.
- Serra, Gilles. (2016). “*Comprar, Coaccionar Y Desinformar Al Votante: Problemas Duraderos De La Democracia Mexicana*”, CIDE, Ciudad de México.
- Szwarcberg, Mariela. (2012). “*Actos Partidarios Y Clientelismo En América Latina*”, Revista Nueva Sociedad.
- Tapia, Muro Cristina; Gatica Arreola Leonardo A. (2016). “*determinantes de la demanda clientelar en México, un análisis de la identidad del cliente en procesos electorales recientes*”, Revista de Estudios Sociológicos.
- Tejera, Gaona, Héctor. (2010). “*relaciones clientelares, construcción cultural de la ciudadanía y políticas públicas en México*”, Asociación latinoamericana de ciencia política, Buenos Aires.
- Tejera, Gaona Héctor; Castañeda Diana. (2017). “*Estructura política, redes político-clientelares y*

oscilaciones electorales en la Ciudad de México”, Perfiles Latinoamericanos.

Páginas web

Tarjetas que entregan los candidatos no son un delito electoral: Verificado, 21/06/2018, ciudad de México, visto en: <http://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/tarjetas-que-entregan-los-candidatos-no-son-un-delito-electoral-verificado>

El campo político en la perspectiva de Bourdieu. Visto en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211015576006>

<https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57d/a48/f8a/57da48f8a3019463835471.pdf>

<http://periodicoleo.com/alcaldias/cuajimalpa/2016/02/23/cuajimalpa-es-la-delegacion-con-mas-programas-sociales-en-la-ciudad-de-mexico/>

<https://verificado.com.mx/candidatos-entregan-tarjetas-y-prometen-beneficios-es-legal-piden-votos-a-cambio-de-dinero/>

Notas _____

¹ Weber señalaba que la dominación no legítima se caracteriza por la ausencia de la obediencia que, como se sabe, significa para él la disposición de actuar como si hubiera imperativos éticos que indicaran lo que debe hacerse, en la dominación no legítima, hay aceptación, no obediencia, simplemente porque el individuo, aunque reconoce la injusticia de las condiciones, satisface un interés particular. (Hernández R. R., 1997)

² Serie políticas sociales 25, comisión económica para América Latina y el Caribe, “gestión de programas sociales en América Latina” volumen I, Santiago de Chile, 1998, pág. 14

³ La noción tiene su origen en la antropología y la etnología de la década de 1950 para analizar tribus y sociedades agrarias primitivas y solamente a partir de la década de 1970 es usada cada vez más por politólogos (...) por lo tanto gran parte de la bibliografía es de las décadas de 1960 y 1970, solamente con la transformación de los regímenes políticos con la tercera ola de la democratización la bibliografía de la transición redescubrió el clientelismo. (Schoroter, Barbara:2010)

⁴ Ibídem nota 3

⁵ Definición tomada de la página de capital social, consultada en abril de 2018. <http://www.capitalsocial.com/>

⁶ Fragmento de entrevista a funcionaria de la Delegación encargada de promover y afiliar a la Tarjeta, Colonia Cooperativa Palo Alto, Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, noviembre de 2017.

⁷ Observación de Campo, San Lorenzo Acopilco, Cuajimalpa, Ciudad de México, febrero de 2018.

⁸ Fragmento de Entrevista, San Lorenzo Acopilco, Cuajimalpa, Ciudad de México, febrero de 2018.

⁹ Cita del apartado de Desarrollo social, de la delegación Cuajimalpa, contenido dentro del cuarto informe de gobierno de la ciudad de México. Consultado en agosto de 2018, en: <https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57d/a48/f8a/57da48f8a3019463835471.pdf>

¹⁰ “CUAJIMALPA ES LA DELEGACIÓN CON MÁS PROGRAMAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO” consultado en febrero de 2018, en; <http://periodicoleo.com/alcaldias/cuajimalpa/2016/02/23/cuajimalpa-es-la-delegacion-con-mas-programas-sociales-en-la-ciudad-de-mexico/>

¹¹ Información tomada de <https://verificado.com.mx/candidatos-entregan-tarjetas-y-prometen-beneficios-es-legal-piden-votos-a-cambio-de-dinero/>

Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos

Desarrollo humano en los centros de reinserción social: un enfoque para las políticas públicas

Human development in social reintegration centers: An approach to public policy

*Gretel Ramos Pitones**

Virginia Romero Plana†

Resumen: El Desarrollo Humano comparte la misma visión y objetivo que los Derechos Humanos: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas del mundo. El enfoque actual de Desarrollo Humano permite considerarlo de una manera más integra, teniendo como principal interés la dignidad de la persona humana y el papel del Estado para proveer recursos para su desarrollo. A continuación, se muestra una propuesta teórica que permite enfocar el desarrollo humano en contextos de privatización de la libertad.

Abstract: Human Development shares the same vision and objective as Human Rights: to ensure the freedom, well-being and dignity of all people in the world. The current approach to human development allows it to be considered in a more comprehensive way, having as its main interest the dignity of the human person and the role of the State in providing resources for his development. Next, a theoretical proposal is shown that allows us to focus on human development in contexts of privatization of freedom.

Palabras clave: Desarrollo Humano; Centros de Reinserción Social; Derechos Humanos; políticas públicas; capacidades.

Introducción

El enfoque de las capacidades puede presentarse como una teoría adecuada para abordar el Desarrollo Humano en las políticas públicas aplicadas a los grupos vulnerables en nuestra sociedad. Los nuevos enfoques de Desarrollo Humano que se abordan en la actualidad nos han permitido ampliar el panorama general al considerar a las personas de manera integral y no únicamente como

* Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales, Universidad de Sonora. Correo: gretelramos99@gmail.com

† Doctora en Estudios Mexicanos, Centro de Estudios Superiores e Investigación de Colima. Profesora-investigadora de la Universidad de Sonora. Líneas de investigación: pobreza, violencias, género, autoetnografía. Correo: virginia.romero@unison.mx

un indicador para medir el avance económico de un país o región particular. Estos nuevos enfoques, abordados por las decisiones y acciones del Estado, pueden percibirse a través de las políticas públicas, las cuales permean el contexto actual en el que nos desarrollamos y se aplican a diversos contextos de nuestra vida diaria. Éstas repercuten desde lo cotidiano, como el transporte público, el trabajo, el seguro social y la educación, hasta temas más complejos como la seguridad o la economía. Para poder comprender el papel de las políticas públicas necesitamos ubicarnos en contextos particulares y específicos, donde podamos ser capaces de percibir los resultados y repercusiones de tales acciones. Para el presente trabajo nos situaremos en los contextos de privatización de la libertad, en los cuales se propone cómo el enfoque de las capacidades de Nussbaum (2012) puede realizar una mejora en estos espacios, considerando de manera importante la dignidad humana y el papel del Estado como proveedor de tales capacidades.

Políticas públicas

La ciencia política ha permitido el análisis del sistema político, entendido éste como las interacciones entre la comunidad política, régimen y autoridades (Pasquino, 2021). Ayuda a comprender la actividad política mediante cuestiones como la forma en que las comunidades participan en el ejercicio o adquisición del poder y también la forma y estructura de los gobiernos. Este enfoque de la ciencia política explica cómo se relaciona la participación político-electoral, la actividad y estructuración de los partidos políticos y los diversos tipos de regímenes con su interacción con los ciudadanos, grupos, asociaciones y organizaciones. El estudio de las políticas públicas surgió ante la necesidad de explicar los procesos de cómo las demandas (de los ciudadanos, grupos, comunidades, etc.) se convierten en decisiones (formuladas e implementadas por los partidos políticos, gobiernos o grupos públicos o de poder) y cómo éstas tienen efectos y resultados que pueden ser evaluados y retroalimentados. En palabras de Navarro:

Abordar la realidad política desde la perspectiva de las políticas públicas significa centrarse en los procesos por los que la maquinaria del Estado (entendido este como conjunto de instituciones políticas), en su interacción con el resto de actores, produce decisiones políticas. Estas decisiones constituyen el *output* del sistema político y se plasman en productos tan cercanos a la vida de los ciudadanos como la política de transportes, la gestión

del sistema sanitario, la planificación de los sectores energéticos, la administración del sistema de educación, la organización de la defensa nacional y un larguísimo etcétera. (2008, p. 232)

Dentro de la ciencia política se incluye el estudio y el análisis de políticas públicas. El estudio hace referencia a la estrategia que pretende generar conocimiento del proceso de la política; busca producir descripciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por el que el sistema político elabora y desarrolla las decisiones tomadas; identifica la lógica que dirige hacia una acción, planteamiento y solución. Por otra parte, el análisis de las políticas tiende a generar conocimiento en el proceso de ésta con el propósito de generar mejoras mediante información y conocimiento para definir mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública (Navarro, 2008).

Las políticas públicas son un proceso que tiene un inicio y un final, así como fases y objetos específicos. Harold Lasswell, quien impulsó la importancia del análisis de políticas públicas, clasificó siete fases: información, iniciativa, prescripción, invocación, aplicación, evaluación y cesación (Pasquino, 2021). Actualmente, diversos autores pueden diferir de las siete fases antes propuestas y optan por eliminar, agregar, agrupar o dar más importancia a ciertas partes del proceso, ejemplo de ello podemos mencionar a Navarro (2008) quien considera seis fases: aparición y construcción de los problemas; conformación de la agenda pública; formulación de las alternativas de acción; decisión o legitimación de la acción; implementación de la política; y evaluación. O como Arellano y Blanco (2013) quienes plantean su proceso de políticas más como un ciclo que como un proceso lineal y secuencial, en el que se incluyen cinco etapas: entrada de la agenda gubernamental, definición del problema, diseño de la política, implementación y evaluación. Sea el proceso que se adopte es necesario que cuente como etapas básicas una de diseño, una de implementación y otra de evaluación.

Un importante por considerar cuando hablamos de políticas públicas son los actores que participan en este proceso. Pasquino realiza una crítica detallada de quiénes considera los actores de las políticas públicas y menciona, referente a los actores que las implementan, la importancia de no limitarse únicamente a los políticos y gobernantes, por el contrario, menciona los “actores públicos”, los cuales son autores que tienen papeles públicos, probablemente cargos electivos o cargos administrativo-burocráticos (2021). Menciona, mediante la propuesta de diversos modelos,

la enorme pluralidad de actores en contextos cambiantes, por mencionar algunos: en el modelo de “*party government*” en el que quienes toman decisiones en materia de políticas públicas es atribuido a dirigentes de partidos y su relación entre el sistema partidista, la esfera social y económica; otro ejemplo el modelo neocorporativista, donde cuentan los gobiernos y sus apartados ejecutivos, las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales. Con este análisis se concluye que la participación de los actores en las políticas públicas puede variar dependiendo del modelo que se adopte y necesite aplicar, en el que influye un tiempo, espacio y sistemas políticos.

Desarrollo Humano

El Desarrollo Humano y los Derechos Humanos comparten una misma visión y objetivo: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en el mundo (Villeda, 2011). México, influenciado por la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y al adoptar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada en 1948, ha clasificado los derechos humanos en dos vertientes: los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los declarados en los diferentes tratados, pactos y convenios internacionales de los cuales participa y forma parte.

Los Derechos Humanos se han desarrollado y han ido evolucionado conforme el tiempo, el contexto y las necesidades de las diferentes sociedades cambian, esta evolución y desarrollo se estudia en tres generaciones: la primera de ella en la que se conformaron derechos civiles y políticos, denominados como “derechos individuales”, entre ellos tenemos el derecho a la vida, el derecho a la libertad, de igualdad y de seguridad pública; en la segunda generación se conformaron los derechos económicos, sociales y culturales, se destacan los derechos a la educación, alimentación, vivienda, salud y trabajo; y por último, la tercera generación, donde se consolidaron los “derechos de los pueblos” o “derechos de solidaridad”, y se consideran el derecho a la paz, identidad nacional y cultural, el derecho del patrimonio común de la humanidad, la cooperación internacional y regional, la conservación del medio ambiente y el derecho al desarrollo que permita un nivel de vida digno (Villeda, 2011).

El término de Desarrollo Humano, desde su concepción, ha sido muy a fin de las ciencias económicas (Contreras, 2002), fue concebido y desarrollado bajo un enfoque de crecimiento material e incremento de bienes y servicios. Sin embargo, durante los años setenta y ochenta del

siglo pasado, el concepto de desarrollo humano comenzó a estudiarse desde otras perspectivas más humanistas y con un enfoque más a fin a las capacidades de las personas y el ambiente necesario para mejorar diversos aspectos de la vida humana y ya no únicamente que como un indicador económico (CNDH, 2016).

Con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo Humano, publicada en 1986, se estableció el derecho al Desarrollo como un Derecho Humano, garantizando que:

Todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir con ese desarrollo y a disfrutar de él. (1986, s.p.)

Así, el concepto de desarrollo humano amplió su enfoque, donde se consideraba al ser humano en su totalidad y se consideraban el desarrollo económico, social, civil, político y cultural, pero también, se plasmó el protagonismo del gobierno como ente encargado de satisfacer las diferentes necesidades de la población y como garante del derecho al desarrollo.

Enfoque de las Capacidades Centrales de Martha Nussbaum

Nussbaum (2012) propone el enfoque de las capacidades como una aproximación particular a la evaluación de la calidad de vida y a la teorización de justicia social básica. Su enfoque parte de la pregunta clave *¿qué es capaz de hacer y de ser cada persona?* y de ello despliega las siguientes características: considera cada persona como un fin en sí misma y las oportunidades disponibles para cada ser humano; está centrado en la libertad y en el respeto de las facultades de autodefinición de las personas, pues defiende que las sociedades deberían promover para sus pueblos un conjunto de oportunidades en donde las personas sean capaces de decidir llevar o no a la práctica; es pluralista en cuanto a valores, sosteniendo que las capacidades tienen una importancia central para las personas y no deben generalizarse, sino diferenciarse entre sí cualitativa y cuantitativamente, considerando fundamentalmente la naturaleza específica de cada una de las capacidades; y por último, el enfoque se ocupa de la injusticia y la desigualdad social arraigada, en especial aquellas donde se involucra la discriminación o marginación. Es importante mencionar que Nussbaum recalca de manera particular e importante el papel del Estado y las políticas públicas en su tarea de

mejorar la calidad de vida para todas las personas, una calidad definida por las capacidades de estas.

Las capacidades son un conjunto de oportunidades (habitualmente interrelacionadas) para elegir y actuar; no son solamente facultades y habilidades personales, sino que incluyen también las “libertades o las oportunidades creadas por la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico” (Nussbaum, 2012, p. 40). Identifica tres tipos de capacidades: 1) capacidades básicas: son las facultades innatas a la persona que permiten su desarrollo y formación; 2) capacidades internas: son los rasgos y aptitudes desarrolladas por la interacción con el entorno social, económico, familiar y político; y 3) capacidades combinadas: es la suma de las capacidades internas con las condiciones políticas, sociales y económicas. La realización activa de una o más capacidades es lo que se denomina *funcionamiento*.

Las capacidades básicas deben tener una importante diferenciación al equipamiento innato de las personas, aunque éste es relevante para el Desarrollo Humano, pues de ahí se despliegan las diversas facultades con las que nacemos, precisamente para tender hacia su desarrollo, estas pueden o no nutrirse y siempre se encuentran condicionadas por el entorno. La autora propone que los derechos políticos y sociales de las personas no deberían ser proporcionales únicamente a las capacidades básicas basadas en la meritocracia, sino que se debe ofrecer contextos en donde el objetivo político de todos los seres humanos de una nación debe ser que todas y todos superen cierto nivel de umbral de capacidad combinada donde se tenga la capacidad de elegir y actuar y no como un funcionamiento obligado.

De manera importante, en este enfoque de capacidades, se considera los conceptos de dignidad, vida humana digna, respeto e igualdad como elementos centrales para explicar la teoría. Se centra en la protección de ámbitos de libertad, de tal forma que, si fueran suprimidos, condicionados o eliminados, hace que la vida no sea humanamente digna. Considerando que las diversas áreas, contextos y tiempos de la vida de las personas son diversas, Nussbaum propone diez capacidades centrales, con las que plantea lo mínimo y esencial que se exige que un orden político cumpla para que una vida humana se considere digna (2012, p. 53-55):

1. Vida. Poder vivir hasta el término de una vida humana de una duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se vea tan reducida que no merezca la pena vivirla.

2. Salud física. Poder mantener una buena salud, incluida la salud reproductiva; recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar apropiado para vivir.
3. Integridad física. Poder desplazarse libremente de un lugar a otro; estar protegidos de los ataques violentos, incluidas las agresiones sexuales y la violencia doméstica; disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en cuestiones reproductivas.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Poder utilizar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo “verdaderamente humano”, un modo formado y cultivado por una educación adecuada que incluya la alfabetización y la formación matemática y científica básica. Poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y la producción de obras y actos religiosos, literarios, musicales o de índole parecida, según la propia elección. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de libertad de expresión política y artística, y por la libertad de práctica religiosa. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar el dolor no beneficioso.
5. Emociones. Poder sentir apego por cosas y personas externas a nosotras y nosotros mismos; poder amar a quienes no aman y se preocupan por nosotros, y sentir duelo por su ausencia; en general, poder amar, apenarse, sentir añoranza, gratitud e indignación justificada. Que no se malogre nuestro desarrollo emocional por culpa del miedo o ansiedad.
6. Razón práctica. Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente acerca de la planificación de la propia vida,
7. Afiliación.
 - a. Poder vivir con y para los demás, reconocer y mostrar interés por otros seres humanos, participar en formas diversas de interacción social; ser capaces de imaginar la situación de otra u otro.
 - b. Disponer de las bases sociales necesarias para que no sintamos humillación y sí respeto por nosotros mismos; que se nos trate como seres dignos de igual valía que los demás. Esto supone introducir disposiciones que combatan la

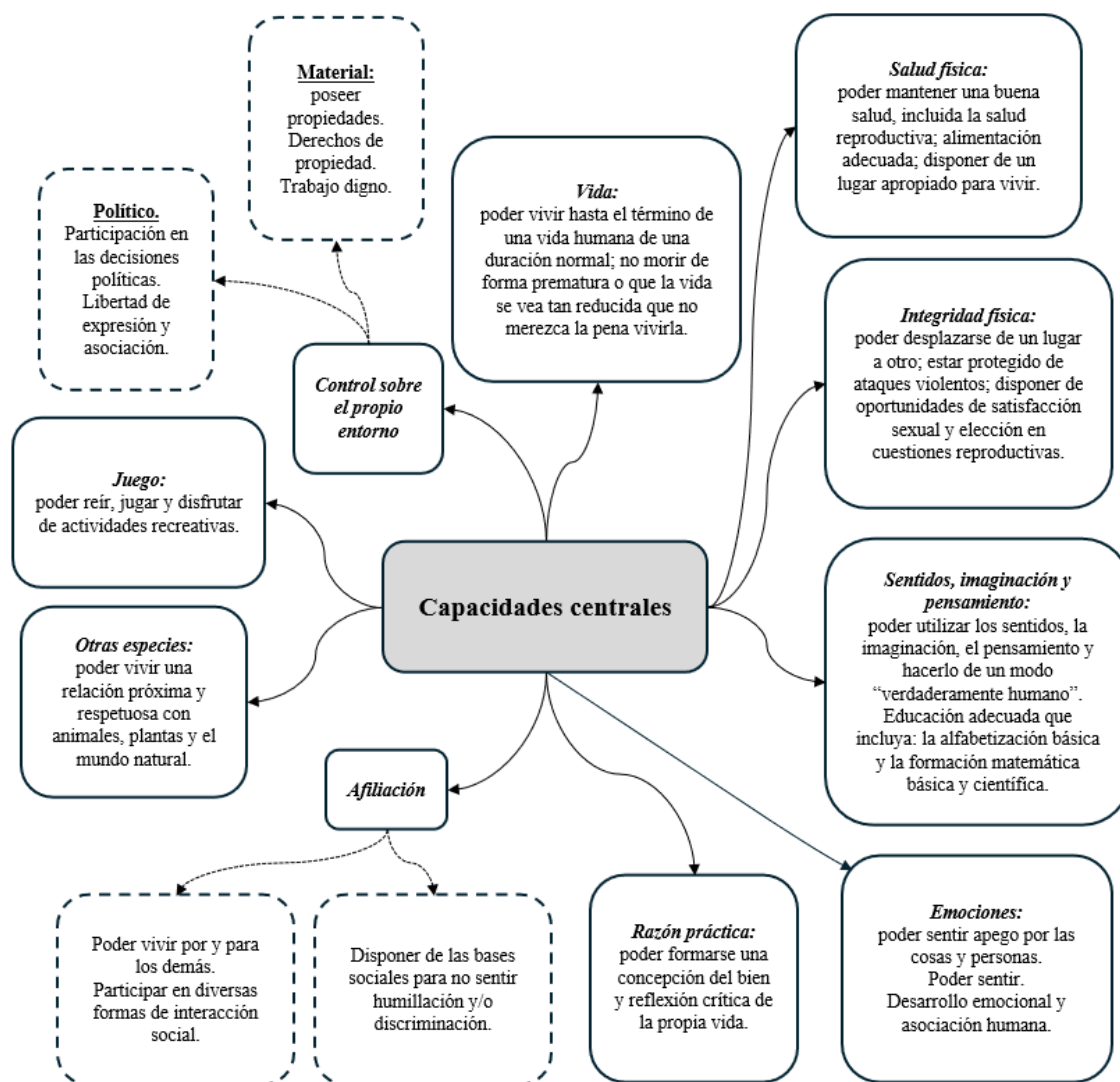
discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión u origen nacional.

8. Otras especies. Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.
9. Juego. Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
10. Control sobre el propio entorno.
 - a. Político. Poder participar de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan nuestra vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y asociación.
 - b. Material. Poder poseer propiedades (tanto muebles como inmuebles) y ostentar derechos de propiedad en igualdad de condiciones con las demás personas; tener derecho a buscar trabajo en un plano de igualdad con los demás; estar protegidos legalmente frente a registros y detenciones que no cuenten con debida autorización judicial. En el entorno laboral, ser capaces de trabajar como seres humanos, ejerciendo la razón práctica y manteniendo relaciones valiosas y positivas de reconocimiento mutuo con otros trabajadores y trabajadores.

La lista de las diez capacidades de Nussbaum funciona como una propuesta, debido al contexto social, político o cultural en el que una persona viva puede encontrarse situaciones en las que sea necesario considerar cual capacidad tiene mayor prioridad, cual o cuales son necesarias modificar, o reflexionar sobre cuales requieren una protección particular. La autora deja en claro que el papel de concretar las necesidades radica sobre todo en los principios legales y el sistema de derecho constitucional de cada nación.

Diagrama 1.

Capacidades Centrales de la teoría del Desarrollo Humano de Martha Nussbaum



Fuente: elaboración propia con datos de la teoría de Nussbaum (2012)

El enfoque de las Capacidades en políticas públicas implementadas en contextos de privatización de la libertad

El enfoque propuesto por Nussbaum se ocupa de la injusticia y desigualdad sociales, principalmente en los contextos donde hay presencia de discriminación o marginación. Es importante resaltar cómo el enfoque se dirige hacia las personas en situaciones de vulnerabilidad, se puede hablar de personas migrantes, sin hogar o aquellas que poseen alguna discapacidad física

o cognitiva grave. Para este momento abordaremos a las personas privadas de la libertad y las instituciones donde se encuentran, ya que, al depender completamente de la institución penitenciaria, de los recursos y los tratos que ésta le provee, pueden presentarse situaciones donde se limita su desarrollo, autonomía y libertad (de elegir) y en gran medida, su dignidad, convirtiéndolas en personas con un estado especial de vulnerabilidad. Retomando la idea de Gómez:

Una persona que está obligadamente confinada a un espacio cerrado y vigilado por los entes del Estado, ya de por sí es altamente vulnerable. Pero si a eso le añadimos las condiciones de escasez y violencia que se viven en nuestras cárceles, junto con la falda de mecanismos reales para que los reclusos puedan quejarse de las carencias o de los maltratos de que son objeto, ya sea por parte del personal de las prisiones o bien por parte de los otros reclusos —lo que en esencia constituye también una responsabilidad de las autoridades penitenciarias que garantizan la seguridad e integridad de los reclusos bajo su responsabilidad y custodia —, tenemos la situación ideal para que se den toda clase de violaciones y malos tratos, tanto a culpables como a inocentes, y que prácticamente nadie se entere de ello. (2017. p. 95)

Lo Centros de Reinserción Social deben garantizar que, una vez cumplida la sentencia de una persona, puedan reintegrarse de manera óptima a la sociedad, el Estado, mediante las instituciones penitenciarias, debe brindar los mecanismos y herramientas necesarias para que esto se realice. Sin embargo, son diversos los estudios, estadísticas y análisis, que plasman cómo las personas privadas de la libertad carecen, en gran medida, de las condiciones básicas para fomentar el desarrollo. Esto se evidencia en las principales problemáticas detectadas con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) realizada en el 2021 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); las estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México, realizadas en el 2017; la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) realizada en el 2021, el Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatal (CNSIPEF) del 2021; estas últimas tres realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). A continuación, se mencionan algunas de las condiciones específicas encontradas en estos análisis y su relación con las capacidades centrales propuestas en la teoría de Nussbaum:

- *Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de libertad; deficiencia en los servicios de salud; deficiencias en la alimentación y de las condiciones materiales e higiene en cocina y comedores.* El DNSP (2021) evidencia la falta de las condiciones básicas como salud, alimentación e higiene. La *capacidad de salud* física es vulnerada ya que se muestra la poca capacidad de los centros penitenciarios de satisfacer siquiera las necesidades más básicas para que las personas tengan un ambiente digno, propiciando así que no se disponga de un lugar apropiado para vivir.
- *Inadecuada clasificación de las personas privadas de la libertad.* La CNDH (2021) encontró que el 90.1% de sus centros de reinserción social estatales evaluados presentaban problema en la clasificación de las personas privadas de libertad y un 88.4% en una *deficiente separación entre procesados y sentenciados*. La importancia de una adecuada clasificación aunado con las actividades de custodia, quienes son responsables de preservar y salvaguardar el orden y la disciplina, ayuda a evitar incidentes como riñas, motines o fugas, sin embargo, en conjunto al problema de la *sobrepoblación y el hacinamiento* (el cual está presente en el 46.7% de las instituciones estatales y federales, donde se puede llegar a compartir celda con hasta quince personas [ENPOL, 2021]) se ha registrado una falta grave en los centros penitenciarios, esto es en gran medida por el deficiente personal encargado de custodiar el bienestar de las personas privadas de la libertad. Durante el periodo de 2010 a 2016 en promedio, una persona (custodia/o) se encontraba encargada de vigilar a 8.6 personas en los centros penitenciarios (INEGI, 2017). Estos resultados evidencian un poco o nula atención a la *capacidad de integridad física*, ya que, si bien existe un personal encargado de custodiar el bienestar de las personas privadas de la libertad, éste suele ser deficiente en cuanto a cantidad y preparación y sitúan a las personas en un ambiente propicio para ataques violentos. De igual forma, las personas reclusas en instituciones penitenciarias no cuentan con un espacio único y personal que puedan sentir “verdaderamente suyo”.
- *Insuficiencia o inexistencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del centro, de actividades deportivas, laborales y/o educativas.* La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) estipula en su artículo 18 que el sistema

penitenciario se organizará sobre la base de respeto a los DDHH, el trabajo y capacitación para éste, educación, salud y el deporte como medios adecuados para lograr la reinserción, sin embargo, las estadísticas del DNSP y la ENPOL muestran cómo hacen falta tanto las instalaciones como las actividades y programas para que lo estipulado por el artículo 18 constitucional pueda llevarse a cabo de manera óptima. A nivel nacional, en el 2021 sólo el 22.2% de la población privada de la libertad estudiaba para obtener un grado académico, entre los cinco principales motivos de quienes no estudiaban se encontró que no había programas adecuados a su nivel de estudios y/o que no existen programas educativos en el centro. Las actividades que más se realizaron son la participación de culto religioso y la lectura. En la estadística nacional se menciona que el 71.2% de las personas privadas de la libertad realizaron alguna actividad laboral; de ellas el 46.5% son labores artesanales y el 9.1% fueron servicios personales; puede percibirse la informalidad del empleo al situar que la segunda actividad más realizada son los servicios personales. Las instituciones penitenciarias, al no proveer los espacios adecuados para efectuar las diversas actividades que las personas necesitan, no proveen la capacidad de *sentidos, imaginación y pensamiento*. Si bien las personas privadas de la libertad son libres de decidir si quieren participar o no en las diversas actividades del centro penitenciario, la institución no garantiza en gran medida la existencia y diversidad de estas opciones.

Los centros penitenciarios han fallado en su responsabilidad de proveer y garantizar capacidades dentro de sus instituciones para las personas privadas de la libertad. Podría realizarse un análisis exhaustivo donde se comparen los ideales establecidos en contra posición con las condiciones reales y el enfoque de cada capacidad propuesta por Nussbaum, a ejemplo de ello, se muestra la falta de la *capacidad de afiliación*, donde el 16.9% de las personas comentó haber sido víctima de discriminación, tanto por parte de las demás personas privadas de la libertad, como por parte de las personas encargadas de custodiarlas (ENPOL, 2021) o en la deficiencia en la atención de adultos mayores (DNSP, 2021); la falta de *capacidad de control sobre el propio entorno*, tanto a *nivel político*, ya que las personas en estas instituciones aún no cuentan con el derecho al voto, ni la participación o asociación política, ni a *nivel material*, ya que en gran medida está prohibido poseer ciertos bienes o si los tienen, la probabilidad de sufrir un robo siempre es posible (según la

ENPOL, el 34.1% de las personas en instituciones penitenciarias señaló haber sido víctima de un delito dentro del centro; el más cometido fue el robo de objetos personales [89.1%]). Se podría continuar con un sinfín de condiciones, aunque para efectos de esta propuesta teórica se considera suficiente.

Conclusiones: importancia de la propuesta teórica

El Estado, mediante las políticas públicas, debe centrarse en proveer a sus sociedades servicios y condiciones para vivir una vida digna, las personas privadas de la libertad forman parte de aquellos grupos sociales en situación de vulnerabilidad que necesitan urgentemente atenciones especiales y dedicadas para poder abrir la posibilidad de fomentar su Desarrollo Humano.

Un error encontrado en la actualidad es la poca atención, deficiente y/o la nula atención en la evaluación de las políticas públicas ya implementadas. La evaluación, como última etapa, permite la medición de los efectos y los resultados de las intervenciones de la política pública y su relación con los objetivos propuestos inicialmente (Navarro, 2016). Los resultados propuestos en los diferentes análisis como la ENPOL, el DNSP o el CNSIPEF ponen en evidencia la realidad que es necesaria cambiar. Si bien estos análisis no evalúan una política pública en particular, sí muestran las condiciones reales de cómo se vive en las instituciones penitenciarias, y ponen sobre la mesa la necesidad de diseño e implemento de políticas sociales con enfoque de Desarrollo Humano en contextos de privatización de la libertad.

El Estado debe garantizar el cumplimiento de la diversidad de Derechos Humanos establecidos en la CPEUM y en los diversos tratados, pactos y convenios internacionales. El enfoque de las capacidades centrales de Nussbaum permite visualizar el nivel de vida digno al cual debe aspirar el Estado cuando busca garantizar el Derecho al Desarrollo en las personas privadas de la libertad y el implemento de tal enfoque en las diversas políticas, podría ser un punto de partida para establecer las condiciones “mínimas” para efectuar tal desarrollo. Para aspirar a mejorar la calidad de vida de las personas privadas de la libertad y su Desarrollo Humano íntegro, debe haber decisiones políticas adecuadas e inteligentes en conjunto con una participación dedicada y comprometida del Estado, los gobiernos, los actores públicos y la sociedad en conjunto.

El enfoque de las capacidades es importante ya que establece que *cada persona es un fin en sí misma* (Nussbaum, 2012). El objetivo de producir y garantizar las capacidades no es usar a

alguna como medio para lograr las capacidades de otras o de algún colectivo, sino que se centra en la persona como protagonista de su propio desarrollo, que, si bien el Estado debe garantizarle los medios para nutrir tal desarrollo, la persona, desde la libertad, debería ser capaz de elegir. Las personas que se encuentran en contextos de privatización de la libertad no son ajenas a este ideal, aún en su situación deben ser capaces de tender a desarrollarse humanamente, de forma digna y desde la libertad de elecciones, sin embargo, no cuentan con las condiciones apropiadas para realizarlo.

Referencias

- Arellano, G. y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- CNDH (2016). *Derecho Humano al Desarrollo*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2021). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*.
- Contretas, M. A. (2002). *10 temas de derechos humanos*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Gómez Pérez, M. (2017). Los derechos humanos en las cárceles y centros de reclusión penitenciaria de México. En García Ramírez e Islas de González Mariscal. *Sistema Penal en México. Tres cuartos de siglo*, (pp.77-98). INACIPE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. En *Números, documento de análisis y estadísticas, Vol. 1, Num. 11*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2021*. México. Obtenido de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2021/doc/cnsipef_2021_resultados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL)*. México. Obtenido de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf
- Navarro, C. (2016). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid (17)*, 231 – 255.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades, propuesta para el desarrollo humano*. Editorial Paidós.
- Organización de las Naciones Unidas: Asamblea General, Declaración Universal de los Derechos Humanos (proclamada el 10 de diciembre de 1948). Obtenido de: <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html>
- Pasquino, G. (2021). Las políticas públicas. *Nuevo curso de ciencia política*. México, Fondo de Cultura Económica. págs. 259 – 286.
- Villeda, M. (2011) Derechos Humanos y Desarrollo Humano en México. *Revista Latinoamericana*

de Derechos Humanos, vol. 22 (2). 185 – 208.

Del dicho al hecho o por qué persisten las brechas de implementación. Un análisis de la Política de Transparencia en México más allá de sus instrumentos normativos

From words to deeds or why implementation gaps persist. An analysis of Transparency Policy in Mexico beyond its normative instruments

*Jason Alexis Camacho Pérez**

Mauricio Rivera Eisenmann†

Resumen: Esta ponencia parte de la hipótesis de que la focalización en la implementación normativa de los instrumentos clásicos de la política de transparencia, como las leyes y los sistemas nacionales, ha restado importancia teórica e institucional respecto a las “repercusiones posteriores” (Michener, 2019) de un mayor acceso a la información pública, relegando así la utilidad social del acceso a la información pública como una consecuencia lógica de una implementación. En este sentido, el objetivo principal de este trabajo es analizar la relación entre este encuadre institucional y la conformación de una relación problema-solución en la cual se adecuan los instrumentos tradicionales de la política nacional de transparencia

Abstract: This paper is based on the hypothesis that the focus on the normative implementation of the classic instruments of transparency policy, such as laws and national systems, has reduced the theoretical and institutional importance of the "subsequent repercussions" (Michener, 2019) of greater access to public information, thus relegating the social utility of access to public information as a logical consequence of implementation. In this sense, the main objective of this paper is to analyze the relationship between this institutional framing and the conformation of a problem-solution relationship in which the traditional instruments of the national transparency policy are adapted.

Palabras clave: transparencia; implementación; acceso a la información; políticas públicas.

* Candidato a Doctor por el Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, líneas de investigación: transparencia y rendición de cuentas, combate a la corrupción, políticas públicas y la política urbana, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, jacamacho@politicas.unam.mx

† Egresado de la Carrera en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, líneas de investigación: políticas de transparencia, políticas públicas e inteligencia artificial, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, mauriciorivera@politicas.unam.mx

1. Introducción

“¿Hasta qué punto las políticas de transparencia generan impactos positivos?” (Michener, 2019, p.136) esta pregunta, cuya respuesta puede resultar controversial, ha sido objeto creciente de análisis en el marco de la investigación anglosajona relativa a la implementación de la transparencia como política pública (véase Curtin y Meijer, 2006; Etzioni, 2010; Cucciniello, Porumbescu, y Grimmelikhuijsen, 2016; Michener, 2019 y Pozen, 2019).

Esta línea de investigación parte del reconocimiento de varios supuestos, dentro de los cuales se puede destacar que 1) aunque, en la teoría, se ha dado por sentada la relación entre la implementación de las políticas de transparencia y las distintas dimensiones vinculadas a la calidad de las administraciones públicas, se ha demostrado que estas relaciones son complejas, están llenas de limitaciones y varían de acuerdo a diversas condiciones contextuales (Cucciniello, Porumbescu, y Grimmelikhuijsen, 2016); y 2) que debería prestarse mayor atención a las repercusiones previas, como las complicaciones de su adopción, y posteriores de su implementación, como la forma en que la ciudadanía se aprovecha de los flujos de información que antes estaban restringidos (Michener, 2019).

Esta concentración relativa a la relación causal entre la implementación de la política de transparencia y sus efectos diversos no es ajena a la investigación realizada en el marco del caso mexicano, aunque debe destacarse que esta se ha desarrollado con menor intensidad, pues la principal concentración de investigación se ha centrado en evaluar la calidad de los instrumentos normativos como las leyes de transparencia, en medir los resultados de las solicitudes de acceso a la información y en destacar la importancia de comprender las brechas de implementación derivadas de su adopción en las organizaciones públicas (véase Arellano, 2007; Arellano y Lepore, 2009; Cejudo, López Ayllón y Ríos, 2012; y Uvalle, 2017).

Al respecto es fundamental destacar lo establecido por Peschard (2017) respecto al marco de investigación de la política de transparencia en México:

El gran reto que persiste es superar el debate del acceso por el acceso mismo para abordarlo en función de su utilidad social y de su efecto concreto en las relaciones entre los gobernados y los gobernantes. Quizá más que continuar hablando de los grandes mecanismos de transparencia y acceso a la información, o más que evaluar las leyes, a partir

de su calidad normativa, o las dependencias gubernamentales, en función de la cantidad de información que proporcionan, habría que comenzar a hablar de los diversos mecanismos complementarios mediante los cuales es posible enlazar la transparencia con el ejercicio de derechos fundamentales, que es el objetivo último de un régimen democrático. (p. 274)

En efecto, la centralidad del análisis relativo a la utilidad social de la información pública a través de la implementación de políticas de transparencia adquiere mayor relevancia cuando los principales resultados de su puesta en marcha reflejan una clara desvinculación entre el modelo basado en las obligaciones de transparencia y las solicitudes de acceso a la información, y las preferencias de la ciudadanía para allegarse de información estratégica que les permita mejorar su toma de decisiones de manera cotidiana.

Según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID), en 2015, solo el 5,6 % de la población hizo una solicitud formal de información, y en 2019 disminuyó a un 3,6 % (INEGI, 2020). Aunado a ello, 56.9% de la población destacó su preferencia respecto a que la información gubernamental se difunda por televisión, seguida de internet con 41.9%; solo el 1.1 % indicó que debía difundirse por la Plataforma Nacional de Transparencia (INEGI, 2020).

Por su parte, las investigaciones realizadas por Luna (2012), Peshcard (2017) y García (2022) ponen de manifiesto que los usuarios de las solicitudes de acceso a la información responden a un perfil especializado compuesto por académicos e investigadores, periodistas y servidores públicos. Es decir, responde a aquellos perfiles que cuentan con capacidades técnicas y materiales suficientes para accionar estos instrumentos, mientras que la población potencial que no cuenta con estas capacidades queda al margen, lo cual afecta en gran medida el alcance de las políticas de transparencia.

Asimismo, la pandemia por COVID-19 acentuó estas limitaciones al evidenciar que la suspensión de los plazos para atender solicitudes de acceso a la información “[...] implicó poner en pausa derechos fundamentales en momentos en que podían ser más necesarios para proteger la vida y la seguridad de las personas” (García, Dupuy, Oropeza, Pérez, y Salvatierra, 2021, p.3) y “reveló que persisten limitaciones estructurales previas a la emergencia que, aunadas a condiciones extraordinarias, generan en muchos casos parálisis institucional o una respuesta lenta y limitada”

(García, Dupuy, Oropeza, Pérez, y Salvatierra, 2021, p.27).

A pesar de que estas limitaciones obstaculizan la utilidad social de las políticas de transparencia para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía a través de un aprovechamiento de la información pública como un recurso estratégico que sirva de puente para el ejercicio de otros derechos fundamentales como establece Peshcard (2017), la política nacional de transparencia ha centrado sus esfuerzos en atender un problema estructural que surgió a partir de su materialización como política pública a través de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Publico Gubernamental (LFTAIPG) de 2002.

Desde la implementación de la LFTAIPG, la garantía del derecho de acceso a la información mediante la política de transparencia ha sido objeto de dos reformas constitucionales, 2007 y 2014 respectivamente, centradas en estandarizar el ejercicio de este derecho, el cual estaba limitado por una gestión diversa, heterogénea, fragmentada y asimétrica (García, 2022, p. 21).

Bajo los supuestos y limitaciones mencionados con anterioridad, y derivado de la relación entre la política nacional de transparencia y la atención este “problema institucional” (García, 2022, p.22), la presente ponencia tiene por objeto analizar la relación problema-solución de la política nacional de transparencia para que con ello, se pueda examinar de qué manera esta relación centrada en la atención de los problemas de macro y micro-implementación (Berman, 1993) vincula la atención a las limitaciones relativas al alcance e impacto social de esta política.

Para efecto de lo anterior, se pretende responder la siguiente pregunta de investigación ¿cómo responde la política nacional de transparencia a estas limitaciones vinculadas al alcance e impacto social de la información pública como un recurso estratégico que permita atender necesidades específicas en contextos determinados? Para dar respuesta a esta pregunta, se establece la siguiente hipótesis: a pesar de que se cuenta con evidencia suficiente que permita colocar el problema del impacto social como un eje prioritario en el marco de la política nacional de transparencia, esta responde a un marco centrado en la atención de las brechas de implementación asociadas a la misma, el cual, deja en segundo plano, y como efecto secundario de una implementación adecuada, esta perspectiva.

Para abordar estos planteamientos, se empleará como estrategia metodológica el análisis de políticas públicas centrado en las implicaciones que tiene la construcción de problemas públicos en el proceso de la política nacional de transparencia, en específico en la delimitación de la teoría

del cambio propuesta por aquellos “mecanismos de ordenación” (Hajer y Laws, 2022, p.) que relacionan la atención a las brechas de implementación con la perspectiva de alcance e impacto social. En este sentido, se analizará el diseño de los principales instrumentos rectores correspondientes a la política nacional de transparencia, a saber, la LGATIP, el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (PROTAI) y la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

De esta forma la ponencia se estructura a través de los siguientes apartados: en el primero se desarrolla el marco teórico conceptual que vincula a la transparencia con el enfoque de políticas públicas y la construcción de problemas públicos; el segundo, aborda los antecedentes y el contenido de la tercer reforma en materia de transparencia de 2014 como el marco de origen de la política nacional de transparencia; y el tercero analiza los efectos de encuadre relativos a los instrumentos de la política nacional de transparencia con el objeto de mapear la relación entre la atención de las brechas de implementación y su vinculación con la perspectiva de atención a las limitaciones relacionadas al alcance e impacto social de la Política Nacional de Transparencia. Por último, se establecen las conclusiones derivadas de la investigación.

2. Marco conceptual: La transparencia como un asunto de política pública

La transparencia es un concepto ampliamente reconocido y estudiado desde el ámbito de las ciencias jurídicas y administrativas en las cuales se ha hecho énfasis en su papel como un derecho fundamental que permite conocer más acerca de las acciones del gobierno, así como de su utilidad instrumental para la gestión pública, pero consideramos que también es importante dimensionar metodológicamente su relación con el campo de políticas públicas, por lo que es importante definir qué entendemos por transparencia y posteriormente cuál es su relación con el campo de políticas públicas.

De acuerdo con Guerrero (2008, p. 12) “la transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación [...] mientras que el acceso a la información es un instrumento de la transparencia.” Si este principio se aplica a entidades gubernamentales como ese “algo”, esto se materializa a partir del acceso público a datos o información, esto es, al considerar la existencia o no de información y de sistemas que la producen

(Católico, Cano, y Camacho, 2018).

En una primera aproximación, el acceso a la información tiene una utilidad instrumental fungiendo como un mecanismo que permite solicitar al gobierno información pública para fines diversos, sin embargo, la transparencia ayuda a tener claridad sobre las normas, planes, procesos y acciones, asegurando que los funcionarios públicos actúan de forma visible, comprensible e informan sobre sus actividades, lo que implica que la sociedad pueda pedirles explicaciones (Transparencia Internacional, 2018). Esto genera un ambiente de mayor acercamiento del gobierno hacia la sociedad, a través de la apertura voluntaria de datos e información haciendo que se cumpla con la premisa de que “un gobierno es transparente cuando ofrece, rinde y exhibe información sobre el funcionamiento de toda su estructura para que esta sea sujeta al análisis y escrutinio público” (Guerrero, 2008, p.12).

Dado que la transparencia tiene una faceta como política pública, las cuales buscan brindar respuestas institucionales a problemas públicos, es importante cuestionarse ¿Cuál es el problema público que buscar solucionar? erróneamente se suele asumir que es su función institucional es la de combatir la corrupción, no obstante, esto es impreciso pues como política pública busca reducir la opacidad gubernamental, es decir, los claroscuros y espacios que promueven los comportamientos excesivamente discrecionales, lo cual tiene efectos perniciosos como la desconfianza.

La pérdida de confianza en las autoridades es un problema fundamental en la sociedad actual, por lo tanto, la transparencia juega un papel crucial en la actuación de dichas autoridades, ya que permite a la sociedad distinguir entre acciones legales e ilegales. Junto con el derecho de acceso a la información, actúa como un obstáculo contra la corrupción y la arbitrariedad de los servidores públicos. Estos elementos contribuyen al pleno funcionamiento de la democracia al fomentar la participación informada de los ciudadanos, lo cual les permite involucrarse de manera activa en la toma de decisiones gubernamentales (Puente, 2017), por lo tanto:

las políticas son [...] los medios más democráticos de articulación entre la autoridad y el ciudadano al ser un producto directo de las instituciones [...] al situar a la transparencia en la lógica de la política pública permite situarla en un proceso orgánico, sistemático y continuo que puede ser objeto de alteraciones, afectaciones y retrocesos; es decir, como una

práctica en construcción y continuo movimiento... (García, 2021, pp. 37 y 39)

De esta manera la política de transparencia puede ser entendida como “una acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso de ejercicio del poder y de la acción gubernamental” (Cejudo, López-Ayllón & Rios, 2012, p.19). De manera más específica, la transparencia tiene un vínculo puntual con diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas:

- a) Definición del problema: En el caso de las organizaciones del sector público, una política estructurada transparencia no solo permite conocer información sobre usuarios o las poblaciones objetivo que son atendidas por programas públicos o servicios, sino que su utilización adecuada puede ser lo más importante para la identificación de futuros problemas y oportunidades de acción pública, lo cual también solo podrá ser más factible en la medida que existan ambientes de asociacionismo entre actores que recurrentemente buscar incidir en la resolución de problemas públicos a través de una participación estructurada.
- b) Conformación de la agenda: La transparencia como una política pública también incide en los procesos de formación de la agenda pública permeando las dinámicas de atención de los actores involucrados en el proceso de políticas (*policy process*), ya que al existir los canales institucionales y los medios de difusión y acceso adecuados para conocer las acciones gubernamentales, la transparencia entra en un proceso de flujos de información y retroalimentación que se expande a través de los medios de comunicación los cuales tienen un papel fundamental en la asignación de la atención en torno a ciertos asuntos públicos (Flores-Ivich, 2020; Baumgartner & Jones, 2009). La utilización de la información de forma estructurada y racional por parte de los actores hace que los intereses y preferencias cambien constantemente a través del tiempo y que sean expresadas por grupos de interés, los cuales “juegan un papel importante en la formulación de preguntas, afectando la opinión pública y definiendo los términos del debate” (Baumgartner & Jones, 2009, p. 190).
- c) Toma de decisiones: El objeto de estudio puntual de las políticas públicas es la toma de decisiones y acciones públicas, en este sentido, la obligación de transparentar los procesos de toma de decisiones gubernamentales para darles visibilidad y exponerlos al escrutinio

público es una herramienta en manos de los ciudadanos en general y de la opinión pública en particular, que puede frenar el uso arbitrario del poder y dotar de mayor legitimidad a las diferentes acciones que lleven a cabo los gobiernos (Peschard, 2017, p. 52).

- d) Diseño de la política pública: De acuerdo con Peschard (2017) se debe comenzar a apostar a la transparencia por diseño, es decir, endogenizar la transparencia como una teoría causal válida que modifique a largo plazo no solo las leyes, sino el comportamiento y cultura organizacional de las instituciones gubernamentales. Esto implica ir más allá con actores metagubernamentales, sobre todo porque la relación entre política pública y transparencia radica en que la segunda fomenta el flujo de información para asegurar la eficiencia y eficacia de programas públicos, así como de las demandas y necesidades ciudadanas que deben ser el insumo y evidencia para la adecuación de políticas públicas.
- e) Implementación de políticas: Desde el campo de la gestión pública este es uno de los aspectos que más se ha estudiado en torno a la relación entre transparencia y política pública, dado que se asume que la transparencia no es un medio o un fin, sino una herramienta para mejorar la gestión gubernamental dado que la transparencia permite ubicar fallas de gestión, áreas de mejora y oportunidades de corrección para prevenir y corregir comportamientos discrecionales e inducir a las y los servidores públicos a un ambiente de mayor publicidad como parte de su rutina institucional.
- f) Evaluación: En esta etapa la transparencia y la información obtenida y consolidada de procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación permite iniciar un proceso de retroalimentación entre la ciudadanía y el gobierno, dado que en la medida que contamos con más y mejores datos en torno al desempeño gubernamental y el logro de objetivos de los programas, es posible reutilizar la información para exigir mejoras y a la vez disminuir la desconfianza hacia los órganos estatales dado que ellos mismos ponen a disposición de las personas dicha información.

En términos globales, la transparencia no es un fin en sí misma, es una herramienta de mancuerna que adquiere sentido y utilidad cuando potencia otras políticas públicas como la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, no obstante, aún esta visión es limitada porque bajo un enfoque de política pública la transparencia también es un concepto relacional, ya que, al ponerse en práctica, establece una interlocución entre quien emite o produce la información pública

y los ciudadanos interesados, quienes la reciben, la utilizan y, eventualmente, la analizan y reutilizan para incidir en los asuntos públicos (Peschard, 2017). Asimismo, para que la información genere confianza para los ciudadanos, ésta debe tener las características de “ser verídica, sustantiva y útil; que los interesados logren identificar la información que requieren y que esta relación permita que las instituciones rindan cuentas sobre sus actividades” (Florini, 2007: 5, citada por Peschard, 2017: 55).

3. La política de transparencia en México

A más de 40 años de consolidación, la política de transparencia en México ha progresado en atención a las problemáticas que derivaron de la identificación de diversas áreas de oportunidad en materia de su implementación en ambientes institucionales y organizacionales heterogéneos. A pesar de que la inclusión del derecho a la información se enmarca en la reforma política de 1977, su práctica institucional es relativamente reciente, pues la vinculación con una política pública de transparencia no aparece en el andamiaje institucional mexicano hasta principios del siglo XXI.

Esto responde a que, como parte de la reforma política antes mencionada, se adicionó al texto constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, esta visión correspondía originalmente al reclamo de “elecciones transparentes” (López-Ayllón, 2016, p.6); es decir, el derecho a la información se vinculaba a la libertad de expresión e implicaba el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos.

El principal problema radicaba en que el derecho de acceso a la información no estaba reconocido como un derecho fundamental y no contaba con una ley reglamentaria que le permitiera a la ciudadanía ejercerlo. Este primer obstáculo fue atendido con la publicación del primer instrumento normativo que dio vigencia a la política de transparencia en México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2002.

La implementación de la LFTAIPG fue, en consecuencia, producto de la transición a la democracia, la cual se consolidó a través de la alternancia partidista en el año 2000, así “[...] una vez saldada la deuda con el piso básico de la democracia, que es tener procesos electorales disputados y confiables, surgió la demanda de construir gobiernos transparentes, sometidos al escrutinio público (Peschard, 2017, p. 168)”.

A su vez, es fundamental destacar que la publicación de la Ley Federal no solo respondió al contexto político-electoral de inicios del siglo XXI, pues también fue producto de la agenda de un grupo de expertos y organizaciones de la sociedad civil que identificaron en este proceso una ventana de oportunidad para que el marco normativo garantizara, de manera efectiva, el acceso a la información pública como un derecho fundamental:

El cambio favorable de la reforma de acceso a la información representó un desplazamiento de *locus*, donde la sociedad civil adquirió poder de interlocución con el Estado y donde su agenda, confeccionada e impulsada por grupo Oaxaca, influyó en el proceso legislativo y en el actuar diario del gobierno mexicano (Luna, 2009, p.52)

Así, la LFTAIPG se constituyó como la base normativa que estableció a la transparencia como un elemento fundamental de la lucha y consolidación de una mejor calidad democrática y sentó las bases, principios y procedimientos para materializar la garantía del derecho de acceso a la información pública a través del establecimiento de obligaciones mínimas de transparencia, de criterios de clasificación de la información (en reservada y confidencial), y de procesos y mecanismos institucionales para allegarse de la documentación pública, entre otros.

De manera distintiva, esta primera Ley Federal dio pie a la creación de una nueva entidad responsable de la implementación de la política de transparencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el cual, fungía como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal.

Posterior a la publicación de la Ley Federal, hubo una oleada de legislaciones locales, de tal modo que para 2007 todas las entidades federativas ya contaban con su respectiva normatividad local en la materia. Sin embargo, esta situación reflejó un problema fundamental para la política de transparencia; pues como se mencionó desde un inicio, el desarrollo de los esquemas institucionales locales observaba deficiencias importantes en la garantía del derecho de acceso a la información.

Para el año 2007 se observaba lo que García (2021) identifica como el “problema institucional” (p.22); es decir, la persistencia de una gestión “[...] diversa, heterogénea, fragmentada y asimétrica” (García, 2021, p.21). La normatividad local en materia de transparencia y acceso a la información reflejaba una situación poco favorable, pues se podía visualizar la

dificultad y disparidad que enfrentaban los ciudadanos para ejercer su derecho a la largo y ancho de la República.

Esta asimetría institucional provocó que el ejercicio del derecho de acceso a la información variara de manera significativa dependiendo de la residencia del solicitante, del tipo de información que solicitaba, y de la entidad o dependencia a la que dirigiera dicha solicitud (Cejudo, López Ayllón y Ríos, 2012, p.17) lo cual fomentó la existencia de “ciudadanos de primera y segunda categoría” (Peschard, 2017, p. 199). Como expresa Merino (2008) esta situación reflejaba la realidad de la política de transparencia de principios de los 2000 al reconocer la existencia de “muchas políticas y un solo derecho” (p.240).

Esta situación asimétrica y fragmentada derivada de la calidad de las leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información constituyó el principal impulso para que en julio de 2007 se publicara en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo sexto constitucional que sentaba tres principios y cinco bases que debían contemplar la Federación, las entidades federativas y el, en ese entonces, Distrito Federal.

El establecimiento de esta nueva base normativa tuvo como objetivo primordial atender las asimetrías institucionales observadas a lo largo del territorio nacional, y se puede decir que en cierta medida tuvo un impacto oportuno en las normatividades locales, pues con datos de la Métrica de Transparencia en su edición del 2010 López Ayllón (2012, p.51) enfatiza el hecho de que la calidad legislativa nacional promediaba un 0.76 contando con 17 entidades federativas por encima de ese valor.

Sin embargo, este promedio, aunque positivo, no reflejaba la persistencia de las asimetrías institucionales que presentaban las legislaciones locales en materia de transparencia y acceso a la información, pues mientras el Distrito Federal y Coahuila contaban con un promedio de 0.94, Baja California y Baja California Sur tenían un promedio muy por debajo de la media, con .52 y .49 respectivamente (véase López Ayllón, 2012, p.52).

De manera conjunta, la calidad normativa no fue el único factor asimétrico que persistió a pesar de la implementación de la reforma del 2007. Las capacidades organizacionales de los sujetos obligados y organismos garantes representaron un obstáculo fundamental para el desarrollo de prácticas efectivas de transparencia y el acceso a la información.

A través de dos análisis enfocados a estas capacidades, Cejudo y Ríos (2012) tomando en

cuenta a los organismos garantes; y Ríos y Zavala (2012) para el caso de unidades de acceso en los sujetos obligados, destacaron los retos asociados a la diferencia de capacidades para atender las obligaciones que imponía el marco normativo. Esto implicó reconocer la existencia de retos en materia de capacidades administrativas y de coordinación para implementar, de manera adecuada, las exigencias del entramado institucional que de por sí, ya era asimétrico.

Estas visiones respecto a las asimetrías normativas y de capacidades organizacionales para implementar la política de transparencia en México fortalecieron la necesidad de replantear de nueva cuenta las acciones enmarcadas para garantizar un acceso parejo a la información pública. Aunque con avances significativos en la materia, el “problema institucional” (García, 2021, p.22) persistía en la práctica y materialización de la transparencia. Así, se planteaba una clara necesidad de articular una respuesta de mayor alcance para materializar el objetivo central de la reforma de 2007: establecer un piso mínimo que garantice el acceso a la información.

En este sentido, en 2012, se presentaron 3 iniciativas desde el Senado de la República, cuya pretensión era reformar de nueva cuenta el artículo sexto constitucional. Estas iniciativas partieron de la detección de dos problemáticas estructurales derivadas de las asimetrías institucionales y las limitaciones organizacionales que obstaculizaban la garantía del derecho de acceso a la información a través de la política de transparencia, a saber, “un órgano cuyo ámbito de competencia era limitado al Poder Ejecutivo y una serie de legislaciones distintas cuya finalidad primordial era regular el derecho de acceso a la información [...]” (Puente, 2017, p.15).

En efecto, las limitadas capacidades de incidencia del entonces IFAI, y de sus homólogos estatales, y la fragmentación legislativa en las entidades federativas fueron la base que sustentó la reforma constitucional de 2014. Dicha reforma, estableció como criterios fundamentales para atender estas problemáticas el otorgarle autonomía constitucional al organismo y organismos garantes locales, la publicación de una ley general que fungiera como piso mínimo para la garantía del derecho de acceso a la información a efecto de que las leyes estatales homologaran su contenido a estos principios y bases, y la creación de un sistema que integrara los esfuerzos de coordinación entre los responsables de la política de transparencia. En suma, se buscaba que la política de transparencia tuviera un alcance nacional.

Así, el 7 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma por la cual se modificaron diversas disposiciones en materia de transparencia, dentro de las cuales, se

destaca el otorgamiento de la autonomía constitucional al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); y posteriormente, el 4 de mayo de 2015 se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

La LGTAIP sentó las bases y criterios mínimos de alcance nacional que deben acatar los sujetos obligados y organismos garantes en todos los niveles y ámbitos de gobierno para garantizar de manera homogénea el derecho de acceso a la información. Por su parte, también estableció la creación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) un instrumento esencial para articular al conjunto organismos de responsables en la garantía del derecho y la generación de información pública.

En sentido amplio, este último proceso de reforma tuvo por objeto atender las limitaciones institucionales y organizacionales existentes en los procesos de implementación de la política de transparencia con la finalidad de garantizar un acceso homogéneo a la información pública. Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, los problemas de implementación persisten:

El reto es definir, desde las normas, a la transparencia gubernamental de forma que sea operacionalizable -que se busque “transparentar” con objetivos concretos y no como fin en sí mismo- y lograr incorporar en las rutinas organizacionales de cada entidad, los procesos, herramientas, criterios, estructuras y prácticas necesarias para consolidar la política. Dos de las tendencias en el diseño e implementación de políticas públicas nacionales son la generalización y la homogenización: no solamente se consideran a las organizaciones como máquinas de implementación, sino que se llega a asumir que todas las organizaciones son el mismo tipo de máquina y deben arrojar los mismos resultados. (López-Ayllón, 2017, p. 292)

De esta forma, el siguiente apartado abordará con mayor detenimiento la relación existente entre estas problemáticas y la forma en que la política nacional de transparencia les da respuesta a través de sus principales instrumentos rectores, a saber: 1) la LGATIP, el SNT, la Plataforma Nacional de Transparencia y el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

4. Análisis de la relación problema-solución de la Política Nacional de Transparencia

a. Los problemas de implementación como génesis de la Política Nacional de Transparencia

Las políticas públicas, entendidas como “respuestas institucionales a problemas públicos” (García, 2022, p.69), se caracterizan por una “[...] doble dimensión, política y técnica, un componente normativo y un componente científico-técnico (Aguilar, 2010, p. 17). La comprensión relativa a la complementariedad y tensión (Del Tronco, 2020, p.26) inherente a estas dimensiones es fundamental para el análisis de políticas públicas, pues permite identificar la forma en la que determinados instrumentos buscan “[...] corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino, 2013, p. 17). Bajo esta lógica:

[...] las políticas públicas no pueden pensarse de forma aislada, en abstracto de forma autónoma o independiente, sino como un segundo paso analítico: son respuestas que los gobiernos -o entes con legitimidad pública- piensan como la alternativa de solución a algo que existe y que genera malestar para alguien, situación que debe ser descrita lo mejor posible (Villarreal, 2019, p. 21)

El análisis de los problemas públicos, entonces, se establece como el primer paso para comprender la lógica de una política pública determinada. Sin embargo, “[...] los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. [...] depende no solo de los hechos sino también de las creencias y los valores” (Elder y Cobb, 1993, p. 77). En este sentido, para comprender la forma en que los instrumentos de la política nacional de transparencia fueron constituidos, es necesario comprender el proceso mediante el cual se definió el problema que les dio origen.

En el apartado anterior, se abordaron los diversos elementos que dieron pie a la constitución de la política nacional de transparencia, donde se destacaron las problemáticas vinculadas a los déficits institucionales y organizacionales para garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información. Estos déficits se hicieron evidentes en el plano local, donde se observó que las diversas leyes locales generaban ejercicios asimétricos de implementación a diferencia del marco de implementación federal que estableció la LFTAIPG. Estas disparidades son definidas por Berman (1993) como problemas de macro y micro implementación:

Así, la implementación de las políticas nacionales implica no uno sino dos tipos de problemas. Por un lado, el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, para que se comporten de acuerdo con lo deseado: llamarnos a éste el problema de macro-implementación. Por otro lado, en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas; a éste lo llamamos el problema de la micro-implementación (Berman, 1993, pp. 291-292)

Esta proposición es fundamental en el caso de la política nacional de transparencia, pues se reconoce que los procesos de implementación en el ámbito federal y local representaron los principales objetos de preocupación de la política nacional de transparencia. En este sentido, se reconoce que en el centro de las discusiones no se cuestionan los valores imperantes relativos al modelo de transparencia basado en mecanismos activos y pasivos de acceso a la información pública, lo que se cuestiona es la idoneidad del marco institucional y organizacional para materializar el modelo existente.

Estos elementos son observables en el proceso de reforma al artículo sexto constitucional que sentó las bases normativas de la política nacional de transparencia. En este proceso, se destacaron diversas iniciativas presentadas por senadores y senadoras correspondientes al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y al Partido Acción Nacional (PAN) en donde se hizo evidente el cuestionamiento al diseño existente de la política de transparencia en función de las problemáticas de implementación que desfavorecían el ejercicio parejo de acceso a la información a lo largo de la República.

Tabla 1.

Iniciativas para reformar el artículo sexto constitucional presentadas en 2012

INICIATIVA	EXPOSICION DE MOTIVOS
Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, a nombre del grupo	A la fecha, la ley federal y las 32 leyes locales han adecuado su contenido para incorporar los principios rectores delineados en el artículo 6° constitucional. No obstante, la diversidad en la interpretación y aplicación

parlamentario del PRD, el 6 de septiembre de 2012.	de dichos principios mantiene la dispersión y heterogeneidad normativa en la materia. [...] En ese sentido, es indispensable delinear un diseño institucional y procesal que unifique las características de los órganos garantes de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, para evitar la heterogeneidad, aumentar la eficacia institucional y preservar el pacto federal.
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Laura Angélica Rojas Hernández, a nombre propio y de los Senadores Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, del grupo parlamentario del PAN el 4 de octubre de 2012.	Ahora bien, la regulación en materia de acceso a la información pública ha observado avances importantes; sin embargo, la evolución que ha tenido ha dado origen a una regulación diversa y heterogénea en la materia, tanto en los procedimientos como en la conformación de los órganos garantes. El actual marco jurídico en el país en materia de acceso a la información pública presenta en varios de sus aspectos asimetría, e incluso confusión al momento del ejercicio del derecho de acceso a la información. Por ello es indispensable la consolidación de criterios uniformes en los diversos órdenes de gobierno, a fin de lograr una adecuada armonización para el ejercicio pleno del derecho, estableciendo un piso llano en todo México. Es conveniente edificar el diseño institucional y procesal de tal manera que haga posible un derecho unificado, tutelado e igual para todos, y exista el mismo deber para cualquier esfera de gobierno o poder público.

Fuente: elaboración propia con base en el proceso legislativo correspondiente al Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

Estas iniciativas pusieron de manifiesto la persistencia de los problemas derivados de las asimetrías en la implementación de las políticas de transparencia al catalogar estos ejercicios como heterogéneos. Por su parte, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, presentada el 2 de diciembre de 2014, en el Senado de la República estableció que el ámbito de aplicación del instrumento destinado a tender estas problemáticas sería la armonización y homogeneidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información a nivel nacional:

Se establecen los criterios generales en materia de transparencia y acceso a la información a los que deberán sujetarse todos los órdenes de gobierno, con el fin de lograr una adecuada armonización y homogeneidad a nivel nacional.

Se busca que este instrumento permita uniformar, homologar, estandarizar o armonizar las reglas, los principios, las bases, los procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Senado de la República, s/f).

De esta forma, se observan los elementos constitutivos del encuadre: 1) se establece la heterogeneidad normativa como la génesis de los problemas de implementación, de tal forma que la solución conducente es la de modificar el diseño existente en el marco de la política de transparencia y 2) se reconocen los principios de homogeneidad y armonización como criterios centrales a seguir en los procesos de rediseño.

En resumen, la centralidad del encuadre reconoce que las dificultades que ha enfrentado la política de transparencia en México se deben a un diseño deficiente, que provoca escenarios de implementación heterogéneos en el plano federal y local, lo cual, afecta la garantía del derecho de acceso a la información. Y, la fórmula para atender estas problemáticas, se deriva de una gama de instrumentos enfocados en la homologación y estandarización del proceso de implementación con alcance nacional bajo la premisa de que un ejercicio unificado garantiza que un efectivo acceso a la información pública.

b. Los instrumentos de la Política Nacional de Transparencia

La importancia de analizar la Política Nacional de Transparencia desde la perspectiva de sus instrumentos de políticas radica en que estos son los medios o dispositivos concretos mediante los

cuales se implementan las políticas públicas (Howlett & Ramesh, 1995). Este análisis nos permite conocer la efectividad real de la política en promover la transparencia gubernamental, así como los cambios comportamentales esperados en los agentes implementadores en función de los instrumentos que deben emplear para cumplir con los objetivos de la política de transparencia.

La elección de estos instrumentos no es un asunto dado, sino que los instrumentos seleccionados o diseñados deben ser compatibles con el entorno institucional en el que se implementaran, considerando que elección suele ser realizada bajo presión debido a los grupos de interés insertos en el desarrollo de la política (Harguindeguy, 2015). Por otra parte, Howlett (2005) argumenta que los instrumentos dependen del cambio que buscan realizar ya que hay herramientas sustantivas las cuales se diseñan para alterar la prestación de bienes y servicios brindados a la sociedad y herramientas procedimentales, las cuales se destinan a alterar el proceso de las políticas, más que su esencia, de manera que contribuyen a garantizar el éxito de las acciones gubernamentales afectando el comportamiento de los actores involucrados en la formulación y ejecución de las políticas.

De entre las diversas taxonomías para categorizar a los instrumentos de políticas, este trabajo plantea una propuesta híbrida basada en la tipología de Hood (1986) quien distingue a los instrumentos con la taxonomía NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) y la de Schneider e Ingram (1990; 1997) quienes dividen a los instrumentos en: autoridad, capacidad, incentivos, simbólicos y de aprendizaje, de los cuales se retomarán los que se aprecian en la tabla 1.

Tabla 2.
Tipos de instrumentos de políticas

Instrumento	Descripción	Ejemplo
Autoridad	Parten de la idea de jerarquía, bajo la cual una autoridad gubernamental tiene la legitimidad para guiar el comportamiento de destinatarios e implementadores a través de la imposición de obligaciones, prohibiciones o permisos, debido a la amenaza real o percibida de sanciones	Leyes Reglamentos Resoluciones Decretos Lineamientos

	estatales.	
Capacidad	Inciden en que las personas tomen decisiones mejor informadas, ya que parte de la premisa de que en la medida que exista información y los recursos necesarios, los destinatarios tendrán más posibilidades de contribuir en la implementación.	Programas de capacitación
Incentivos	Su objetivo es cambiar los comportamientos no deseados utilizando incentivos financieros.	Subsidios Presupuestos institucionales Bonos
Aprendizaje	Los instrumentos de aprendizaje se emplean cuando existe incertidumbre sobre cómo abordar de mejor manera un problema identificado. Las agencias gubernamentales pueden cooperar con los miembros de la población objetivo para seleccionar el enfoque de política que sea más efectivo	Proyectos piloto Certificaciones
Nodalidad	Esfuerzos que despliega el gobierno para provisión o captación de la información en función de avanzar en sus propósitos y ambiciones.	Mensajes de funcionarios públicos en medios de comunicación Campañas de comunicación
Organización	Grupo de herramientas que dependen del uso de instituciones y personal gubernamental.	Secretarías de Estado Ministerios Agencias

Fuente: elaboración propia con base en Hood (1986); Schneider e Ingram (1990; 1997); Navarro (2022) y Hernández (2019).

En la siguiente sección se analizará cómo el enfoque de instrumentos puede ampliar la comprensión en torno a cuatro instrumentos fundamentales de la política de transparencia: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Sistema Nacional de

Transparencia, la Plataforma Nacional de Transparencia y el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021.

- **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Objetivos: De acuerdo a su artículo primero la Ley tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios. Asimismo, en su Artículo segundo se establecen como objetivos secundarios:

- I. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;
- II. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- III. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes; [...]

- **Sistema Nacional de Transparencia (SNT)**

Fundamento: De acuerdo con el artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el SNT tiene entre sus funciones desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país. Además, faculta al SNT para aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Se conforma por el INAI; Los Organismos garantes de las Entidades Federativas; La Auditoría Superior de la Federación; El Archivo General de la Nación, y El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Problema: El SNT busca atender la fragmentación y descoordinación interinstitucional que existe entre instituciones a nivel federal y subnacional para atender las brechas en el ejercicio de garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información para posibilitar una rendición

de cuentas efectiva.

Objetivo: La organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.

- **Plataforma Nacional de Transparencia**

Definición: De acuerdo con su portal la PNT es la plataforma electrónica que permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones establecidas en las leyes en materia de transparencia, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios. Asimismo, con fundamento en los artículos 49, 50, 51 y 52 de la LGTAIP los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley para los sujetos obligados y Organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

Problema: El déficit de homologación y coherencia entre sistemas para garantizar de manera pronta y expedita el acceso a la información pública.

- **Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021**

Problema: El PROTAI parte de una situación puntual sobre las políticas públicas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como de otras áreas de política que se le vinculan directamente, como la gestión documental y la rendición de cuentas en el interior del país. Al respecto, se identifica la existencia de acciones heterogéneas sobre las políticas, normas y procedimientos en materia de transparencia y acceso a la información pública. Dichas acciones son desarrolladas, en su mayoría, por los integrantes del SNT y han generado, de manera natural, una variación en la calidad del ejercicio y tutela del derecho de acceso a la información en el país. (SNT, 2017, p.14)

Objetivo general: Tiene por objetivo general fortalecer el cumplimiento normativo, la difusión, la capacitación, la profesionalización y los procedimientos institucionales de la garantía progresiva del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, al dar trascendencia nacional de los mismos a través del trabajo organizado y la influencia que ejercen el INAI, las instituciones 4 federales integrantes del SNT y los organismos garantes de las entidades

federativas, en su ámbito de competencia sobre los sujetos obligados de las leyes en la materia (SNT, 2017, p. 3-4).

c. Análisis de los instrumentos

Analizar los instrumentos de la política de transparencia no solo implica dimensionar los objetivos que persigue y las actividades que realiza, también debe tomar en consideración los supuestos de comportamiento que quiere fomentar para generar un cambio a la luz de implementar este conjunto de herramientas y acciones.

Tabla 3.

Matriz de análisis de los instrumentos de la Política Nacional de Transparencia

Instrumento	Categoría	Descripción	Supuesto de comportamiento
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Autoridad	Establece la obligatoriedad para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y	El instrumento asume que por su alcance general los sujetos obligados de diferentes jurisdicciones y órdenes de gobierno tendrán las capacidades para cumplir cabalmente con el derecho de acceso a la información pública.

		los municipios.	
Sistema Nacional de Transparencia	Organización	Establece mecanismos de coordinación y deliberación para construir una política pública integral, ordenada y articulada, con una visión nacional.	Las capacidades institucionales diferenciadas entre instituciones federales integrantes del SNT y los Organismos Garantes de las entidades federativas generan un ejercicio asimétrico para garantizar el derecho de acceso a la información. En ese sentido, la Secretaría Ejecutiva del SNT tiene un papel determinante para garantizar la eficiencia de los mecanismos de coordinación entre los integrantes de este.
Plataforma Nacional de Transparencia	Nodalidad	Garantiza el derecho de acceso a la información pública a través de la concentración, retroalimentación y entrega de información en posesión de sujetos obligados.	Contar con mecanismo digital puede garantizar y fortalecer el derecho de acceso a la información pública, promoviendo más ejercicios de solicitudes y consultas por parte de las y los ciudadanos.

Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021	Capacidad Aprendizaje Organización Autoridad	Busca fortalecer el cumplimiento normativo del derecho de acceso a la información a través de la generación de capacidades, aprendizajes y el establecimiento de responsabilidades.	Al contar con un instrumento tan integral, se puede asegurar que los sujetos obligados y organismos garantes articulen procesos de mejora de capacidades, organización, cumplimiento de la ley y aprendizaje continuo para garantizar el derecho de acceso a la información.

Fuente: elaboración propia.

Esta clasificación permite inferir diversos hallazgos, y corrobora lo que Peters (2018) plantea en torno a que los instrumentos de políticas no son individualizables, sino que en realidad son híbridos, esto se puede ver claro con las leyes de acceso a la información, puesto que “si bien como «ley», en el sentido genérico, es un instrumento de autoridad, su especificidad la hace, además, un instrumento procedimental de información” (Hernández, 2019, p. 56).

5. Conclusiones

Hoy en día nadie pone en entredicho la importancia relativa a la implementación de políticas de transparencia en el marco de las acciones de gobierno, su valor y puesta en práctica reflejan progresividad ascendente en la consolidación una acción pública en donde gobernantes y gobernados cuentan con flujos de información estratégica para mejorar sus canales de comunicación. Sin embargo, y como se planteó desde el inicio de la ponencia, las relaciones de causalidad vinculadas a estos supuestos aún son poco exploradas en el plano académico y empírico mexicano.

Investigaciones como las de Peschard (2017) y García (2021) ponen de manifiesto que la

relación entre la transparencia y sus objetivos no se materializa de manera automática, lo cual pone de manifiesto la existencia de limitaciones vinculadas al valor de la información pública como un recurso estratégico que le permita a la ciudadanía ejercer otros derechos sociales o ampliar sus capacidades de incidencia en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas a través de ejercicios efectivos de gobernanza tanto a nivel federal como subnacional.

De esta forma, el análisis llevado a cabo a lo largo de la ponencia permitió dar cuenta de un factor central de la política nacional de transparencia. Su enfoque y la relación existente entre sus principales instrumentos rectores se guían a través de un encuadre que busca que la implementación del entramado institucional y organizacional de la política de transparencia se lleve a cabo de manera armónica y homogénea. Esto por supuesto supone al menos dos elementos a considerarse:

1. La orientación enfocada en los dilemas de la implementación de la política de transparencia ha generado un marco de acción enfocado en cambiar las conductas subyacentes de los sujetos obligados y organismos garantes bajo un esquema basado en la homogeneidad: Esta situación es compleja y persistente derivado de que, como menciona Stone (2022) estos supuestos están enmarcados en una paradoja, pues al pretender homologar los medios, mecanismos y bases para garantizar el derecho de acceso a la información, se han minimizado las complejidades atribuibles a las capacidades de implementación dispares existentes en el plano nacional. Es decir, se pretende generar prácticas homogéneas en esquemas de implementación caracterizados por capacidades heterogéneas. Lo cual, a la fecha, provoca que este problema persista en la agenda de la política nacional de transparencia.
2. Derivado de esta situación, el capital académico e institucional se ha concentrado en medir y valorar la implementación de la política nacional de transparencia en función de su adecuación a lo establecido por el marco normativo: esta situación provoca que el eje principal de la política se concentre en el cumplimiento y no en el valor atribuible a una mayor exposición a los flujos de información pública disponible. Sigue pendiente enfocar esfuerzos a fortalecer una perspectiva de impacto social donde el ciudadano sea el eje de atención y las mediciones se concentren en conocer los efectos de la información pública en la atención de necesidades sociales.

Asimismo, es fundamental destacar que no se propone que una perspectiva predomine sobre

la otra, pues se considera que la visión del impacto social de la información pública y la concentración en la implementación adecuada del modelo actual son de utilidad para cumplir fines diversos en el marco de la misma lógica, lograr que la información pública sea un insumo fundamental para alimentar procesos de mayor envergadura democrática.

Por último, es importante destacar que lo expuesto en esta ponencia tiene ciertas limitaciones derivadas de sus alcances y objetivos. Para identificar de manera más precisa como es que la política nacional de transparencia responde al problema del impacto social es necesario realizar análisis detallados sobre sus instrumentos rectores. En específico, se destaca al PROTAI como un instrumento que requiere un análisis más profundo para identificar las lógicas subyacentes a su diseño e implementación.

Asimismo, se destaca la importancia de establecer agendas de investigación que se centren en medir el impacto de las políticas de transparencia en México. Está pendiente la tarea académica de fortalecer esta visión a través de estudios que aborden la relación entre la implementación de las políticas de transparencia y sus objetivos centrales, de tal forma que se genere conocimiento y evidencia sobre estas relaciones en el contexto mexicano.

6. Fuentes de información

- Arellano, D. (2007). Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Convergencia*, 14(45), 31-46.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352007000300002&script=sci_abstract
- Arellano, D. y Lepore, W. (2009). Reformas de transparencia: Hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México. *Foro Internacional* 49(2), 312-341.
<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1943>
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2009). *Agendas and Instability in American Politics* (Segunda ed.). University of Chicago Press.
- Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro-implementación. En L.F. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas públicas* (pp. 281-321) Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados. (s/f). Proceso Legislativo. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.
- Católico, D., Cano, J. y Camacho, J. (2018). Transparencia activa y su relación con el ámbito de gobierno: el caso de las administraciones públicas territoriales en Colombia. *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, pp.172-188.
- Cejudo, G. M. (2012). Capacidades institucionales de los organismos garantes. En G. M. Cejudo, S. López Ayllón y A. Ríos (coord.) *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos* (pp. 139-188). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cejudo, G.M., López-Ayllón, S. y Ríos, A. (Eds.). (2012). *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., y Grimmeliikhuijsen, S. (2016). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
<https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- Curtin, D. y Meijer, A. (2006). Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents, *Information Polity*,
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1434862>

- Del Tronco, J. (2020). Las ideas y las políticas públicas. En G. Del Castillo y M. I. Dussauge (Ed.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 25-54). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.
- Elder, C. D. y Cobb, R. W. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (pp. 77-104), Fondo de Cultura Económica.
- Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *The Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389-404. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2731880>
- Flores-Ivich, G. (2020). “¿Por qué estudiar los efectos de los medios de comunicación en el proceso de políticas? el debate en torno al establecimiento de la agenda y las dinámicas de atención.” En R. Salazara-Elena, *Política y políticas públicas* (págs. 55-69). Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- García, A., Dupuy, J., Oropeza, J., Pérez, M. y Salvatierra, S. (2021). *El acceso a la información en tiempos del COVID-19 ¿Cómo reaccionaron los órganos garantes en México al inicio de la pandemia?* Fundar, Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/11/Acceso-informacio%CC%81n-en-tiempos-de-covid19.pdf>
- García, M. (2022). Mas allá del ciclo: el enfoque de interconectividad para las políticas públicas. En M. García (Coord.) *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo*, (pp. 65-94). Gedisa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, M. (2022). *Transparencia, acceso a la información y gobernanza subnacional en México*. Gedisa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, E. (2008). *La transparencia*. Nostra Ediciones.
- Hajer, M. y Laws. D. (2022). La ordenación a través del discurso. En H.R. Arámbula (Comp.), *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y el diseño* (pp. 97-124). Siglo Veintiuno Editores; Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Tecnos.
- Hernández-Luis, A. (2019). “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”, Cuadernos del CENDES, No. 40. Disponible en: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/20044

- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Macmillan.
- Howlett, M. (2005). What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy-Implementartion Styles. En P. E. (eds.) (Ed.), *Designing Government. From Instruments to Governance* (págs. 31-50). Canadá: McGill-Queen's Press.
- Hogwood, B. & Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Principales resultados. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>
- López Ayllón, S. (2012). El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información en México. En G. M. Cejudo, S. López Ayllón y A. Ríos (coord.) *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos* (pp. 27-86). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- López Ayllón, S. (2016). El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera. En J. Peschard (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (pp. 3-32). Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Nacional Autónoma de México.
- López Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En G. Esquivel, F. Ibarra y P. Salazar (Coord.), *Cien Ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Tomo 2). Instituto de Investigaciones Jurídicas; Instituto Belisario Domínguez. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4319-cien-ensayos-para-el-centenario-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-tomo-2-estudios-juridicos>
- Luna, I. (2009). *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Luna, I. (2012). Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema dne capacidades. *Transparencia y Privacidad*, 42-63.
- Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En J. M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (pp. 240-262). Siglo XXI Editores; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad de Guadalajara; Cámara de Diputados; Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de*

problemas públicos. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Michener, G. (2019). Gauging the Impact of Transparency Policies. *Public Administration Review*, 79(1), 136-139. <https://doi.org/10.1111/puar.13011>
- Navarro, A. (2022). El programa Sembrando Vida en México: un análisis de los supuestos de comportamiento subyacentes a sus instrumentos de política. En M. García, *Tendencias del análisis de políticas públicas en México* (págs. 173-206). Ciudad de México: UNAM-GEDISA.
- Peschard, J. (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. El Colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Puente, X. (2017). Reforma en materia de transparencia. Fondo de Cultura Económica.
- Pozen, D. E. (2019). Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, 80(2), 326-331. <https://doi.org/10.1111/puar.13137>
- Ríos, A. y Zavala, D. (2012). Las contrapartes de los órganos garantes: Las unidades de acceso. En G. M. Cejudo, S. López Ayllón y A. Ríos (coord.) *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos* (pp. 189-203). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1990) Behavioral assumptions of policy tolls. *The Journal of Politics*, 52 (2), 510-529.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*, University of Kansas Press.
- Senado de la Republica. (s/f). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*: https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf
- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT). (2017). Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021: https://snt.org.mx/protai/images/docs/protai_engrose_final.pdf
- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT). (2017). Diagnostico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021: https://www.sistemas.chiapas.gob.mx/InfoTransparencia2018/Descargas/DescargarArchivoBiblioteca?Nombre=15_Diagnostico_PROTAI.pdf

- Transparencia Internacional. (12 de noviembre de 2018). International Tranparency. Obtenido de What is transparency?: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#what-is-transparency>
- Uvalle, R. (2017). Relevancia de la transparencia en los procesos contemporáneos de la sociedad y el Estado. En R. M. Aguilera (Coord.), *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*. Universidad Nacional Autónoma de México; La Biblioteca.
- Villarreal, E. (Comp.). (2019). *Instrumentos de políticas públicas*. Siglo Veintiuno Editores; Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

La incidencia política de los colectivos de víctimas de desaparición y de las ONG de derechos humanos en el cambio de la política pública en materia de desaparición de personas en Jalisco y en Nuevo León (2010-2022)

The political impact of groups of victims of disappearances and human rights NGOs on the change of public policy regarding the disappearance of persons in Jalisco and Nuevo León (2010-2022)

*Raúl Alberto Rosales Ochoa**

Resumen: Las desapariciones de personas es un problema público complejo y persistente en México que afecta a miles de familias, quienes se encuentran en búsqueda de sus seres queridos. A pesar de que se han establecido mecanismos institucionales para atender el problema de desaparición a través de un sistema nacional de búsqueda existe variación en las respuestas estatales a nivel local. Las ONG de derechos humanos, en conjunto con colectivos de familiares de víctimas de desaparición, han incidido en el proceso de toma de decisiones para obtener acciones por parte de los gobiernos locales. En algunos casos dicha incidencia se ha traducido en una respuesta estatal, pero en otros casos no. El objetivo de esta investigación es identificar aquellos factores contextuales que influyen en esta variación a partir de un enfoque de cambio de políticas públicas.

Abstract: The disappearance of people is a complex and persistent public problem in Mexico that affects thousands of families, who are searching for their loved ones. Although institutional mechanisms have been established to address the problem of disappearance through a national search system, there is variation in state responses at the local level. Human rights NGOs, together with groups of relatives of victims of disappearance, have influenced the decision-making process to obtain actions from local governments. The objective of this research is to identify those contextual factors that influence the generation of state responses based on a public policy change approach.

Palabras clave: desaparición forzada; organizaciones no gubernamentales; coaliciones promotoras.

* Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México (Flacso-México). Líneas de investigación: sociedad civil, seguridad pública, derechos humanos, transparencia y corrupción. Correo electrónico: raul.rosales.2303@gmail.com.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG)¹, también conocidas como organizaciones de la sociedad civil, han sido un actor social en muchos procesos sociopolíticos en el mundo como las transiciones a la democracia durante la década de 1990. De igual manera, se han convertido en un actor político de gran relevancia con capacidad de incidencia en la toma de decisiones a nivel nacional e internacional para la atención y solución de problemas públicos.

En México, desde la transición a la democracia en el año 2000, ha habido una proliferación de ONG dedicadas a múltiples y diversos temas económicos, sociales, políticos y ambientales, dentro de las cuales se ubica un subconjunto de organizaciones que se ha dedicado a incidir políticamente. En particular, son organizaciones que se han dedicado a generar cambios políticos (*politics*), cambios de políticas (*policy*) y cambios en las leyes (*polity*).² Las metas de estas organizaciones son variadas, pero este grupo particular de ONG han buscado incidir dentro de la política para posicionar demandas de grupos sociales excluidos y para llamar la atención de las autoridades gubernamentales sobre problemas sociales que no habían sido reconocidos anteriormente por el Estado.

El incremento de ONG en el contexto político mexicano debe su origen también a la debilidad de las instituciones políticas del país para atender los problemas públicos, a la presencia de organizaciones criminales que debilitan el Estado de Derecho y a la impunidad que prevalece y se fortalece en muchos ámbitos de la vida pública del país. Aunque en algunos casos la incidencia política de las ONG ha sido limitada, en algunos temas ha sido crucial la participación de estos actores de la sociedad civil para generar cambios importantes en las políticas públicas y para visibilizar y denunciar violaciones graves a los derechos humanos.

El caso particular de la incidencia política de las ONG mexicanas de derechos humanos en la generación de respuestas estatales para atender el problema de las desapariciones de personas permite entender la manera en que los actores sociales se organizan y adquieren legitimidad política para posicionar sus demandas en la agenda de políticas públicas y generar cambios de *policy*. El estudio de este caso particular se enmarca en una discusión teórica amplia sobre los factores que explican el cambio en las políticas públicas, un objeto de estudio relativamente poco estudiado dentro de las Políticas Públicas en comparación con otros objetos como el ciclo de políticas públicas.

El cambio de políticas públicas se ha estudiado desde muchas perspectivas teóricas, pero mi interés es comprender y comparar la manera en que las ONG de derechos humanos han incidido en la generación de respuestas estatales que atiendan las desapariciones de personas en dos entidades federativas de México entre 2010 y 2022: Jalisco y Nuevo León. En ese sentido, la pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿qué elementos del contexto político y social favorecieron a las coaliciones de derechos humanos, encabezadas por ONG de derechos humanos y colectivos de familiares de víctimas de desaparición, obtener una respuesta estatal que atienda el problema de las desapariciones en Jalisco y Nuevo León entre 2010 y 2022?

El argumento de este trabajo es que los elementos del contexto político y social que favorecieron a las coaliciones de derechos humanos obtener una respuesta estatal (*policy*) que atienda el problema de las desapariciones en Jalisco y Nuevo León entre 2010 y 2022 fueron las estructuras de oportunidades políticas (*polity*), la reestructuración interna de la coalición (*politics*), la composición del gobierno (*polity/politics*) y los sucesos políticos de gran impacto (*politics*). En particular, la reestructuración interna de la coalición por medio de la inclusión de al menos una ONG con características particulares y de al menos un actor con poder político en las coaliciones de derechos humanos fue el elemento que más favoreció la generación de respuestas estatales en ambas entidades.

Para estudiar los procesos de generación de respuestas estatales en ambas entidades, se utilizó el Marco de Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework* en inglés) de Sabatier y Weible (2007) el cual facilita poner en el centro a los actores sociales como protagonistas en los procesos del cambio de políticas. Además, este marco permite identificar aquellos elementos contextuales que detonaron el cambio de políticas para entender la manera en que ocurrió este proceso. Esta investigación se trata de un Estudio de Política Pública, con el cual se busca comprender de manera amplia el proceso de políticas públicas.

Este texto se divide en siete apartados: primero se establecen las definiciones de respuesta estatal y de contexto político y social, posteriormente se desarrollan las teorías más importantes que explican la incidencia política de las ONG, la cual se divide en dos apartados: uno general, donde se explican las teorías más amplias, y otra sobre las teorías de políticas públicas. Después se realiza una breve descripción sobre el problema de las desapariciones en México. En el quinto apartado se desarrolla el argumento de la investigación y en el apartado seis se explica la

metodología utilizada. Finalmente, el último apartado sintetiza los principales hallazgos.

¿Qué entender por respuesta estatal y por contexto político y social?

Cuando se estudia el tema de las desapariciones de personas en México resulta complicado identificar las políticas públicas que se han creado y diseñado para atender este problema. En este trabajo entenderemos por política pública como aquella estrategia, acción o decisión que se realiza desde el Estado para solucionar un problema público determinado.

Comúnmente, la materialización de dichas estrategias se observa en los programas nacionales o estatales, en los planes de los gobiernos, en las leyes nacionales y estatales, en los reglamentos y en cualquier acción tendiente a atender un problema público. Sin embargo, para el caso de las desapariciones de personas, la política pública se encuentra fragmentada en múltiples instrumentos como el Programa Nacional de Búsqueda, el Protocolo Homologado de Búsqueda y los sistemas de búsqueda de personas, sin que exista como tal una política nacional en contra de las desapariciones de personas que pueda ser consultada en un documento.

Ante esta dificultad, se ha utilizado en varios trabajos el término de “respuesta estatal” cuando de desapariciones de personas se refiere, y el cual utilizo y defino para el caso particular de esta investigación. Partiendo de la definición de política pública, entiendo por respuesta estatal como cualquier decisión y acción que se realiza desde el Estado tendiente a garantizar los derechos humanos de la persona desaparecida y de las víctimas indirectas, la cual incluye la creación de ordenamientos jurídicos y protocolos en la materia, la instauración de instituciones gubernamentales, el diseño e implementación de programas y el establecimiento de mecanismos efectivos de participación ciudadana, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación del daño de las víctimas. En ese sentido, la respuesta estatal representa a la *policy*.

Por otro lado, para definir el contexto político y social me basó en los elementos del Marco de Coaliciones Promotoras que hablan sobre los factores exógenos y endógenos, el cual desarrollaré con mayor detalle en este texto. Para este trabajo el contexto político y social es el conjunto de elementos externos e internos a un subsistema de política pública que detonan cambios de políticas a partir de la reestructuración del poder entre los actores políticos y sociales que conforman coaliciones con creencias similares respecto a un problema público. Los elementos del contexto político y social que detonan los cambios dentro de un subsistema de política pública son

las modificaciones en las estructuras de oportunidades políticas, la reestructuración interna de una coalición, la composición del gobierno y la ocurrencia de un suceso de gran impacto que abra una ventana de oportunidad para el cambio.

Teorías sobre la incidencia política de las ONG

Los estudios de la incidencia política de los actores colectivos, en general, y de las ONG, en particular, tiene sus orígenes en la década de 1970 y han ido evolucionando como respuesta a los cambios en los contextos nacionales e internacionales de los últimos 50 años. Las teorías de los movimientos sociales tuvieron un auge muy importante en las décadas de 1970 y 1980, de las cuales sobresalen la de oportunidades políticas, la de estructuras de movilización y la de procesos de encuadre (McAdam et al., 1996). Las oportunidades políticas hacen referencia a aquellas estructuras del sistema político que facilitan o dificultan la acción colectiva. Los principales exponentes de la teoría de oportunidades políticas son Charles Tilly (1978), Doug McAdam (1982) y Sidney Tarrow (1983).

Las teorías de estructuras de movilización explican, por otro lado, aquellos factores que favorecen que los individuos se organicen y logren movilizarse para impulsar sus demandas en el sistema político. Como parte de esta tradición teórica, McCarthy y Zald (1973, 1977) propusieron la teoría de movilización de recursos y explicaron que los movimientos sociales al momento de institucionalizarse se conforman en organizaciones de movimientos sociales. Por último, las teorías de procesos de encuadre se refieren a la manera en que los actores sociales crean marcos o encuadres, conformados por ideas y valores, que les permita movilizar sus demandas. Los principales representantes de estas teorías son David Snow (1988) y Ronald Inglehart (1979, 1977).

Al mismo tiempo, en la década de 1970 se desarrolló otra explicación que parte del concepto de grupos de interés, el cual permitió generar explicaciones del comportamiento político de grupos u organizaciones que aglutinan intereses, conformándose como un actor que busque incidir en la política a través de distintas estrategias (Berry, 1977). Las principales estrategias de los grupos de interés son la movilización de personas, el cabildeo y el desarrollo de conocimientos sobre ciertos temas para insertar sus intereses dentro del sistema político.

En la década de 1990, la teoría del capital social comenzó a tener auge. Esta teoría explica que la participación política de los ciudadanos se potencializa a través de asociaciones, las cuales

son consideradas como “escuelas de democracia” (Putnam, 1993). Estas asociaciones u organizaciones se crean con la finalidad de solucionar problemas a nivel local, donde los ciudadanos se vuelven partícipes en las decisiones de su comunidad.

Como parte de la literatura de Administración Pública en donde se incluyó el tema de la gobernanza como un fenómeno compartido entre gobierno, mercado y sociedad para la atención de problemas públicos en la década de 1990, comenzaron a surgir investigaciones sobre las organizaciones del Tercer sector. El Tercer sector se refiere a aquello que no forma parte del sector público, principalmente por el gobierno, ni tampoco del sector privado, representado por todo el conjunto de actores que conforman el mercado. Básicamente se trata de aquellos actores que no forman parte del gobierno y no realizan intercambios comerciales con el fin de obtener alguna ganancia económica (Verduzco, 2001).

Desde esta perspectiva, las organizaciones del tercer sector son un grupo heterogéneo que abarca fundaciones, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de caridad, asilos, orfanatos, entre muchas otras. El principal objeto de estas organizaciones es subsanar las deficiencias en la distribución de bienes públicos por parte del Estado cuando este se encuentra imposibilitado para hacerlo y la de proveer de bienes a grupos poblacionales vulnerables.

Los estudios del Tercer sector comenzaron a proliferar luego de que iniciaran los modelos de gobernanza en muchos países, en donde el sector público dejó de ser el centro de la provisión de bienes públicos para dar apertura a nuevos actores sociales y económicos en dicha labor. El modelo de gobernanza facilitó la generación y distribución de bienes públicos a través de modelos de coproducción y coadministración, en el que se les dio un gran impulso a las organizaciones no lucrativas. Los análisis se han centrado en investigar los efectos de estos modelos en la solución de problemas y la manera en que han evolucionado las relaciones de coproducción entre el Tercer sector y el Estado, así como los cambios que han modificado las características distintivas de las organizaciones no lucrativas y su relación con el mercado al parecerse cada vez más a una empresa (Brandsen y Pestoff, 2006).

En las investigaciones recientes se han publicado varios artículos sobre el papel de las ONG en la institucionalización y defensa de los derechos humanos en los contextos nacionales. En ese sentido, el trabajo de López Pacheco e Hincapié Jiménez (2015) tiene como objetivo plantear un

modelo analítico que sirva para estudiar la acción colectiva de las ONG de derechos humanos en el ámbito nacional. De acuerdo con los autores, las ONG defensoras de derechos humanos han logrado convertirse en actores especializados en diversas áreas como la investigación, el litigio estratégico, la ayuda humanitaria, la generación de espacios de acompañamiento, la internacionalización de los casos locales y el cabildeo con autoridades nacionales e internacionales (López Pacheco y Hincapié Jiménez, 2015).

La especialización de las ONG ha favorecido la defensa e institucionalización del régimen internacional de derechos humanos en los espacios nacionales y subnacionales a través de múltiples estrategias. Las ONG se han convertido en actores clave para traducir las normas internacionales a cada contexto particular y adaptarlas a las necesidades locales. Para analizar la manera en que las ONG defensoras de derechos humanos han logrado sus objetivos, López e Hincapié (2015) proponen que los campos de acción colectiva de las ONG defensoras de derechos humanos se producen a partir de la interacción entre las lógicas gubernamentales y las habilidades de movilización de los actores colectivos (López Pacheco y Hincapié Jiménez, 2015, p. 24).

Hasta ahora, la literatura sobre la incidencia política de las ONG es amplia, pero poco se ha escrito sobre la incidencia que tienen estos actores en el proceso de políticas públicas. A continuación, se desarrollan algunas de las investigaciones que se han realizado dentro del campo de Políticas Públicas sobre este tema.

Teorías sobre la incidencia política de las ONG desde las Políticas Públicas

El campo multidisciplinario de las Ciencias de Políticas tuvo su origen con Harold Laswell (Lasswell, 1971).³ Este campo buscó darle una mayor racionalidad a la toma de decisiones con la finalidad de solucionar problemas públicos. Desde los orígenes del campo se mantuvo el vínculo de la técnica (*policy*) con la política (*politics*). Es en la unión de ambas dimensiones donde se generan las relaciones entre actores políticos, contextos y las políticas públicas, las cuales no pueden entenderse de manera aislada. Sin embargo, el campo de las Ciencias de Políticas se fragmentó con el paso del tiempo en dos vertientes de Políticas Públicas: el Análisis de Políticas y los Estudios de Políticas, dando lugar a la separación entre la técnica y la política que en el origen del campo se había planteado como una sola. El principal instrumento del Análisis de Políticas⁴ es el ciclo de políticas, el cual muestra la división en distintas etapas el proceso de políticas públicas.⁵

En cada una de las etapas del ciclo de políticas es posible identificar la acción de las ONG.

Desde la etapa del establecimiento de la agenda, el trabajo de Kenneth y Neal busca explicar la manera en que las OSC logran captar la atención de los medios de comunicación sobre ciertos problemas públicos y encuentran una variación interesante: hay organizaciones que tienen un mayor éxito que otras en captar dicha atención. De acuerdo con estos autores, las OSC profesionalizadas, con mayor capacidad de movilización de personas y que trabajan los mismos temas que son cubiertos por los medios de comunicación tenderán a recibir mayor atención que aquellas organizaciones que buscan únicamente la confrontación, atienden temas demasiado novedosos y cuentan con muchos voluntarios (Kenneth y Neal, 2010).

En la etapa de implementación sobresale el trabajo de Caicedo-Muñoz, quien realiza un análisis sobre la manera en que varias OSC de mujeres se organizan para implementar políticas públicas con perspectiva de género. Este estudio muestra que las distintas maneras de organizarse de las OSC inciden en la forma en que se implementan las políticas. La autora encontró que las OSC feministas producen esquemas de implementación que no reproducen diferencias de género (Caicedo-Muñoz, 2019).

En general, los enfoques del *Policy Analysis* no logran dar explicaciones sobre la incidencia política de las OSC en la generación de cambios de política pública porque están restringidos a ver las etapas del ciclo como un proceso lineal. Una de las críticas más importantes al enfoque del ciclo es que se trata de un modelo muy simplificado de la realidad que no logra capturar la complejidad de los procesos decisionales. Además, “el ciclo de política no ofrece un modelo causal del proceso de políticas con variables dependientes e independientes claramente definidas” (Jann & Wegrich, 2007, p. 57). Los estudios que analizan la incidencia de las OSC en las etapas del ciclo se enfocan en estudiar los factores de la incidencia sobre alguna de las etapas y muy poco en el proceso de políticas públicas.

Por otro lado, la visión heterodoxa del campo de Políticas Públicas pretende combinar tanto la parte técnica, representada por las *policies*, y la parte política. El instrumento analítico de esta visión son los Estudios de Políticas donde sobresalen distintos enfoques emergentes que, en términos generales, analizan la trayectoria de una política pública y estudian los factores políticos que intervienen en el proceso de políticas, sin perder de vista la solución de los problemas públicos. Los principales enfoques se relacionan con el cambio de políticas, el régimen de políticas y los

actores políticos. En este texto únicamente me enfocaré a hablar sobre el cambio de políticas.

El cambio de políticas ocurre “cuando una política es reemplazada, modificada o derogada en partes” (Theodoulou y Kofinis, 2013, p. 349). El cambio ha sido analizado a partir de las teorías del *policy process*, aunque como objeto de estudio se le ha dado una relevancia secundaria. De acuerdo con estas teorías, el cambio es un elemento inherente al proceso de formulación de políticas públicas, ya que éstas son dinámicas y rara vez se mantienen estáticas en el tiempo.

De acuerdo con Theodoulous y Kofinis (2013), algunos factores que explican el cambio de políticas están relacionados con cambios sociales, con contradicciones entre políticas, con cambios tecnológicos, con cambios en el entorno político y económico, con cambios de gobierno, con defectos de las políticas o con que el problema público para las cuales fueron creadas se logró solucionar. Aunque éste último es una de las razones menos probables, pues no es común que un problema logre mitigarse por completo, dada la complejidad de los problemas públicos actuales.

Algunos estudios han analizado la incidencia política que tienen las OSC en el cambio de políticas. Por ejemplo, Buffardi et al. (2017) identificaron los factores que influyen en el éxito de las OSC para lograr el cambio. De acuerdo con los autores, la literatura sobre ONG ha identificado una gran cantidad de factores que influyen en los resultados de la incidencia de estas organizaciones. Algunos de estos factores son las características organizacionales, los contextos nacionales y estructuras de oportunidad, las características de los temas, y la construcción de redes.

Otro análisis es el que realizan Gen y Wright (2018), en donde identifican empíricamente las estrategias de incidencia utilizadas por las ONG y las conectan con distintas teorías del proceso de cambio de políticas públicas. Los autores identifican seis tipos de estrategias de incidencia: cabildeo, influencias dentro y fuera del cuerpo de toma de decisiones, reforma directa, poder popular, cooperación institucional y presión indirecta.

Por otro lado, del Cid (2024) identificó las principales coaliciones de derechos humanos que se conformaron en tres estados de México: Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. En dicho estudio, la autora trazó la trayectoria de la política de desaparición forzada entre el año 2001 y el año 2017 en cada una de las entidades, y describió la manera en que un grupo de ONG de derechos humanos, impulsadas por colectivos de madres buscadoras, establecieron el tema de desaparición forzada en la agenda gubernamental de los gobiernos estatales. De acuerdo con este análisis, el factor que favoreció que se diera una respuesta por parte de los gobiernos fue la inclusión de actores

con poder político en las coaliciones de derechos humanos.

Problema público: desapariciones de personas en México

Las desapariciones de personas es un problema que ha tenido múltiples resignificaciones en los últimos 50 años. En México se pueden identificar dos periodos que marcan un punto de inflexión en la definición de la desaparición como un problema que debe ser atendido por el Estado. El primer periodo es el de la llamada “Guerra sucia”, en el cual los opositores al régimen del PRI (Partido de la Revolución Institucional) eran desaparecidos por el Estado en las décadas de 1960 y de 1970. Estas desapariciones fueron visibilizadas cuando los familiares de desaparecidos decidieron organizarse y exigir justicia al Estado (Ansolabehere et al., 2017).

El segundo periodo corresponde a la llamada “Guerra contra el narco”, iniciada en el 2006 con la llegada a la presidencia de Felipe Calderón. La estrategia de seguridad pública de dicho gobierno incluyó el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lo cual generó un incremento en las violaciones graves a derechos humanos cometidas por militares. Además, el discurso oficial de ese gobierno narraba que las desapariciones eran un efecto colateral de la lucha contra el crimen organizado. (Ansolabehere et al., 2017).

Hasta finales de la década de 1990 que a nivel internacional se establecieron las normas internacionales que prohibirían la desaparición forzada. Gran parte de la terminología jurídica relativa a este delito proviene del Derecho Internacional de Derechos Humanos, el cual ha servido de base al marco jurídico mexicano para construir el entramado institucional que hoy existe en el país. Como México forma parte de varias Convenciones y Tratados internacionales, todos aquellos derechos que están contenidos en esos documentos, se reconocen a un nivel constitucional como lo establece el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La definición gubernamental de desaparición forzada se encuentra en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada. De acuerdo con dicha ley una persona desaparecida es “la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito” (Ley General en Materia de Desaparición Forzada, 2018).

En cuanto a la magnitud del problema, se puede tener cierta idea a partir de los datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO).⁶ El RNPNDNO, del 1º de enero del 2006 al 19 de marzo de 2024, ha registrado 89 mil 857 personas desaparecidas en el

país. La entidad con mayor número de desapariciones es Jalisco, con 12 mil 946 personas y le siguen Tamaulipas, con 10 mil 836; el Estado de México, con 7 mil 785 personas; y Veracruz, con 6 mil 320.

¿Cómo explicar la incidencia política de las ONG en el cambio de las políticas públicas?

El marco de coaliciones promotoras (MCP), propuesto por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith en 1986, ha sido el enfoque analítico más utilizado para “explicar el cambio en las políticas públicas a partir de una multiplicidad de variables independientes, entre ellas la asociación y convergencia que se ubica entre actores que comparten ideas en cuanto a la naturaleza de los problemas públicos y sus soluciones” (Caldera Ortega, 2020, p. 121).

El MCP se “ha aplicado tradicionalmente en áreas de alta conflictividad que suelen implicar controversias científicas y técnicas [y políticas]” (Douglas Henry et al., 2022). Dada las características del problema de las desapariciones de personas en México, el MCP es adecuado para utilizarlo debido al alto nivel de conflictividad que existe en torno al problema y a la presencia de múltiples actores políticos y sociales que luchan por posicionar sus creencias respecto al problema.⁷

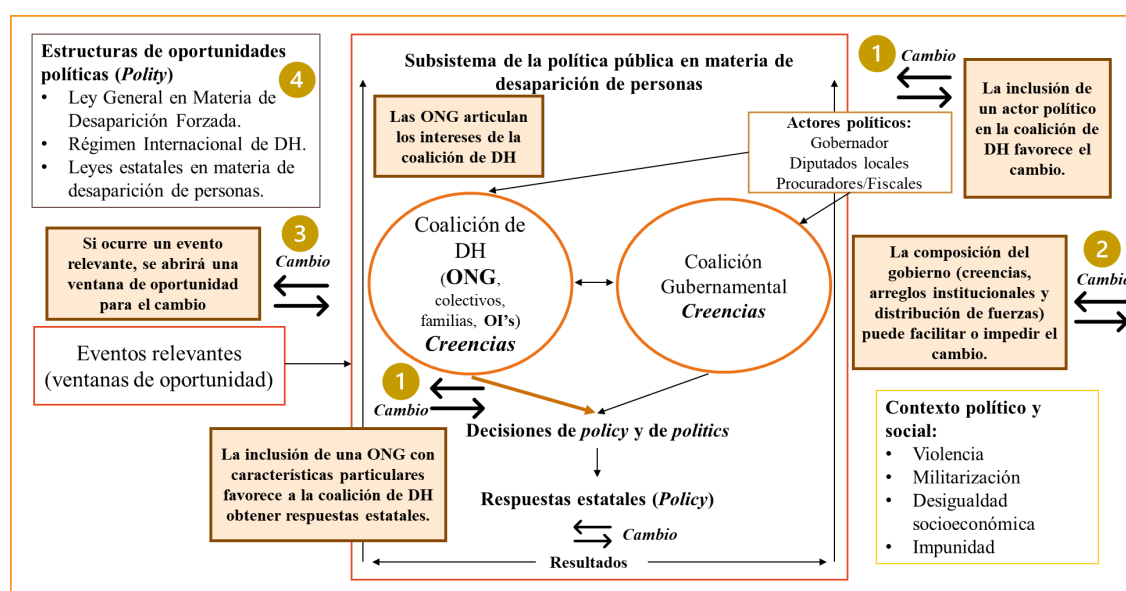
El argumento central es que los elementos del contexto político y social que favorecieron a las coaliciones de derechos humanos, conformadas por ONG y colectivos de familias de víctimas de desaparición, obtener una respuesta estatal que atienda el problema de las desapariciones en Jalisco y Nuevo León entre 2010 y 2022 fueron las estructuras de oportunidades políticas, la reestructuración interna de una coalición, la composición del gobierno y los sucesos de gran impacto.

En particular, la reestructuración interna de la coalición por medio de la inclusión de al menos una ONG con características particulares y de al menos un actor con poder político en las coaliciones de derechos humanos fue el elemento que más favoreció la generación de respuestas estatales en ambas entidades. Las ONG deben tener al menos cuatro características: 1) contar con legitimidad política y social, 2) tener capacidades técnicas y financieras de incidencia política, 3) contar con experiencia amplia en temas de derechos humanos y 4) haber sido creada en un periodo previo al inicio de la crisis de desapariciones.

Para esta investigación, se parte del supuesto de que existen dos coaliciones promotoras: la coalición de derechos humanos y la coalición gubernamental. Empíricamente, la coalición de derechos humanos se compone por los colectivos de víctimas de desaparición, por organismos internacionales, por personas académicas y activistas, por personas periodistas y por ONG de derechos humanos. Por otro lado, la coalición gubernamental está compuesta por los gobernadores de los estados, por personas servidoras públicas, por miembros de las Fuerzas Armadas y también por grupos del crimen organizado en colusión con personas servidoras públicas. Dado el alcance de este trabajo, únicamente me enfocaré en los procesos de la coalición de derechos humanos y su relación con la coalición gubernamental.

Figura 1.

Subsistema de la política pública en materia de desapariciones de personas con al menos una ONG de derechos humanos.



Fuente: elaboración propia a partir del esquema de Sabatier (2007).

Retomando el argumento principal, las ONG son actores centrales en el proceso de incidencia, pues son ellas las que logran aglutinar las creencias e intereses de la coalición y las convierten en demandas y exigencias ante las instituciones de gobierno para generar respuestas estatales. En ese sentido, sin una ONG que realice esas funciones dentro de la coalición de derechos humanos, difícilmente ocurrirá una respuesta estatal. El Esquema 1 muestra el escenario en el que,

al menos, una ONG de derechos humanos, con las características mencionadas arriba, y un actor político se incorporan a la coalición de derechos humanos. En este caso, la ONG tiene la función de aglutinar las demandas de la coalición y cuenta con la legitimidad necesaria para iniciar un proceso de incidencia política.

Además, como ya se mencionó, existen otros tres elementos contextuales que favorecen el cambio de políticas:

1. Estructuras de oportunidades políticas: son aquellos elementos de la *polity* que favorecen o impiden que los actores dentro de las coaliciones logren imponer sus creencias respecto a la atención de un problema. Un ejemplo de esos elementos son las leyes nacionales, la Constitución y las normas internacionales de derechos humanos.
2. Composición del gobierno: se refiere a los elementos que caracterizan a un gobierno, los cuales son ideacionales, institucionales y políticos. Los principales elementos son las creencias gubernamentales, los arreglos institucionales que le otorgan la operatividad al gobierno y la distribución de fuerzas políticas.
3. Sucesos de gran impacto: aquellos hechos mediáticos que reciben una gran atención por parte de la sociedad y de los tomadores de decisión y que impactan fuertemente en la manera en que las coaliciones del subsistema enmarcan un problema. En la mayoría de las veces, estos sucesos son tomados como ventanas de oportunidad que detonan cambios de políticas.

Metodología

La selección de dos casos particulares deriva de varios criterios, pero los principales es que se tratan de entidades donde se ha dado un mayor desarrollo de la sociedad civil organizada, donde los procesos de generación de respuestas estatales han sido producto de procesos sociopolíticos y no de una implementación *top-down*⁸ (de arriba hacia abajo), y por tratarse de entidades que han ocupado los primeros lugares en desapariciones de personas en el país en distintos periodos, como se muestra en los mapas del apartado del problema público.

Para responder a la pregunta de investigación se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas miembros de las ONG de derechos humanos que participaron directamente en el proceso de incidencia política que dio origen a las respuestas estatales en torno a las desapariciones de

personas en Jalisco y Nuevo León entre 2010 y 2022. Asimismo, se entrevistaron a personas de colectivos de familiares y se realizó una búsqueda de noticias en el buscador en línea a partir de algunas palabras clave para obtener datos sobre el contexto de las entidades y sobre hechos relevantes relativos al problema público. De igual manera, se recabaron los comunicados publicados en las páginas de las ONG de derechos humanos relativas al tema.

Para el análisis de la información se utilizaron las versiones transcritas de las entrevistas, así como los textos de los comunicados y de las noticias. Posteriormente, se diseñó una jerarquía de códigos a partir de la literatura consultada y del MCP con el fin codificar los textos en el software Atlas.ti. El análisis responde a una lógica deductiva en la que se codifican los fragmentos de los textos a partir de una lista de códigos diseñados a partir de la revisión de literatura y de las teorías del cambio. La jerarquía de códigos consta de 6 categorías analíticas principales y 31 códigos, la cual puede ser consultada en el cuadro del Anexo 2.

En total se han analizado 10 entrevistas y continúa en proceso de análisis más de 150 noticias y más de 50 comunicados de las ONG de derechos humanos. La codificación de los datos facilitó la agrupación de la información para su posterior análisis. El paradigma en el cual se posiciona esta investigación es el interpretativo. Esto significa que el análisis no responde a un proceso de comprobación cuantitativa, sino a un proceso de interpretación analítica basado en el MCP y en los conceptos teóricos.

Hallazgos

De acuerdo con el argumento, hay cuatro elementos del contexto político y social que facilitaron a las coaliciones de derechos humanos, conformadas por ONG y por colectivos de víctimas, obtener una respuesta estatal que atienda el problema de las desapariciones de personas en Jalisco y Nuevo León entre 2010 y 2022: 1) las estructuras de oportunidades políticas, 2) la reestructuración interna de la coalición de derechos humanos, 3) la composición del gobierno y 4) la ocurrencia de sucesos de gran impacto. A partir de esto elementos, es posible agrupar los principales hallazgos en tres bloques: 1) procesos sociopolíticos, 2) marco normativo institucional y 3) respuestas estatales.

Los procesos sociopolíticos hacen referencia a aquellas luchas entre actores políticos y sociales por establecer sus creencias, intereses y demandas dentro del sistema político. Dentro de dichos procesos, se incluyen dos elementos contextuales que son la reestructuración interna de la

coalición de derechos humanos mediante la inclusión de una ONG con características particulares y de un actor político, y la ocurrencia de sucesos de gran impacto. Ambos elementos forman parte de la esfera de la política (*politics*) donde se detonan los principales cambios de política para los dos casos de estudio.

El marco normativo institucional hace referencia a aquellos elementos normativos que conforman al Estado y le dan operatividad al gobierno como las constituciones, las leyes estatales y la composición del gobierno. En este bloque se encuentran los otros dos elementos contextuales que ayudan a explicar el cambio de políticas para el caso de Jalisco y Nuevo León: las estructuras de oportunidades políticas y la composición del gobierno. Ambos elementos pertenecen a las esferas de la *politics* y de la *polity*.

Por último, el bloque de respuestas estatales hace referencia a aquellas acciones y decisiones que fueron detonadas a partir de los procesos sociopolíticos mencionados arriba. Es en este bloque donde se explica la interrelación que hay entre la política (*politics*), el marco normativo institucional (*polity*) y la *policy*. En los siguientes párrafos se describen los principales hallazgos de estos bloques a partir de los datos recolectados hasta el momento en que se envió este texto.

Procesos sociopolíticos (*politics*)

Tanto en Jalisco como en Nuevo León, la generación de respuestas estatales inició con el involucramiento de los familiares de víctimas de desaparición en los procesos decisionales bajo un contexto de impunidad, violencia extrema y capacidades estatales débiles. En Nuevo León, estos procesos comenzaron en 2010, cuando las familias iban a denunciar los casos a los Ministerios Públicos y a la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León (PGJNL) sin obtener una respuesta por parte de las autoridades. Una persona miembro del Colectivo AMORES⁹ relató en entrevista que en ese tiempo ninguna autoridad quería hacerse cargo del problema porque estaban coludidas con las organizaciones criminales: “Ninguna policía... la policía estaba de acuerdo con la delincuencia y nadie quería intervenir, ni siquiera querían ir porque nosotros como papás encontramos los carros de nuestros hijos que los traía la gente mala y le avisábamos a la policía para que fueran y nadie quiso ir” (Entrevista a persona del Colectivo AMORES, 19 de febrero de 2024).

Además, entre 2009 y 2011, el problema de las desapariciones de personas no era

reconocido por la autoridad. No existía un delito por desaparición de personas, ni tampoco había políticas que atendieran ese problema. Se trataba de un problema nuevo del cual nadie sabía nada. En aquel entonces, las familias se acercaron a una ONG local de derechos humanos en Nuevo León llamada Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC), la cual comenzaba a recibir casos sobre personas desaparecidas en la entidad. CADHAC desconocía lo que ocurría hasta que comenzaron a llegar muchas familias con el mismo problema, ya que ninguna autoridad las atendía. De acuerdo con el testimonio de una persona miembro de CADHAC las familias comenzaron a reconocer un problema: “en ese desorden que había y en ese desconocimiento que había, pues las familias se iban a todas partes, a cualquier instancia de la autoridad que conocían y ahí se fueron ellas encontrando, encontrando entre familias y ahí fueron como identificando que tenían una misma problemática” (Entrevista a persona miembro de CADHAC, 16 de octubre de 2023).

La inclusión de CADHAC en los procesos de búsqueda de respuestas de las familias ayudó a estructurar el problema público y a posicionarlo ante las autoridades de Nuevo León. En CADHAC las familias fueron escuchadas y partir de ahí se formó uno de los primeros colectivos, AMORES, el cual ha trabajado de la mano con CADHAC y ha servido como una red de apoyo para personas con un familiar desaparecido. Hasta 2011 se logró que CADHAC y las familias pudieran obtener la primera respuesta estatal a raíz de un suceso de gran impacto: la llegada de la Caravana por la Paz a Nuevo León. Fue este suceso que abrió la posibilidad para que el procurador de la entidad, Adrián de la Garza, se reuniera con las familias e iniciaran mesas de trabajo para atender los primeros casos de desaparición.

En Jalisco ocurrió un proceso similar, aunque se dio años más tarde cuando la violencia criminal se trasladó a la zona occidente del país. Entre 2014 y 2015, Jalisco se convirtió en uno de los epicentros de las desapariciones de personas del país debido a la presencia de organizaciones criminales. Muy similar a lo que vivieron las familias en Nuevo León, en Jalisco las familias realizaron denuncias a la Fiscalía, sin obtener respuestas por parte de las autoridades. Derivado de la falta de respuestas, las familias se organizaron en colectivos para presionar al gobierno a que se den las primeras respuestas estatales. El colectivo Por Amor a Ellxs fue uno de esos primeros colectivos que buscaron incidir a partir de 2016 y en compañía con la ONG Centro de Justicia por la Paz y el Desarrollo (CEPAD) lograron ser escuchadas por el fiscal, Eduardo Almaguer. De

acuerdo con el relato de una persona miembro del colectivo Por Amor a Ellxs, los primeros encuentros con las autoridades ocurrieron en compañía del CEPAD y de otros organismos internacionales que facilitaron el acercamiento:

“[E]mpezamos a tener pláticas en ese entonces que era el fiscal, el licenciado Almaguer, y tuvimos la gran oportunidad de que nos acompañara el CEPAD, que es una organización de derechos humanos y también aprovechamos la ocasión para invitar al Alto Comisionado de la ONU de Derechos Humanos en México, entonces ellos fueron los que empezaron a acompañarnos en estas mesas de trabajo que se hizo con la Fiscalía.” (Entrevista a persona miembro del Colectivo Por Amor a Ellxs, 16 de enero de 2024)

Al igual que en Nuevo León, el procurador o fiscal se convirtió en un importante aliado de las familias y de las ONG en Jalisco, ya que facilitó la apertura de las demás autoridades a las demandas de las coaliciones de derechos humanos. En Jalisco, en particular no ocurrió un suceso de impacto que facilitará la generación de respuestas como en Nuevo León, pero las noticias sobre el número de desapariciones y sobre la violencia en la entidad fueron detonadores suficientes para que las familias decidieran organizarse y exigir justicia por sus familiares desaparecidos en varias ocasiones.

Marco normativo institucional (*polity/politics*)

La organización de las coaliciones de derechos humanos a partir de la alianza entre ONG y colectivos de familiares fue posible también gracias a la existencia de un marco normativo que facilitó en gran medida algunas acciones de incidencia política de estas coaliciones. El reconocimiento del Estado mexicano al régimen internacional de derechos humanos le proporcionó legitimidad a las demandas de las coaliciones de derechos humanos, en particular de las familias de personas desaparecidas, quienes son reconocidas como víctimas indirectas que cuentan con una serie de derechos humanos reconocidos en diversos instrumentos internacionales como la Convención Internacional para la protección de todas las Personas contras las Desapariciones Forzadas de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual fue ratificada por México en 2008, así como la ratificación en 2002 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

En dichos instrumentos internacionales, la desaparición de personas se considera una grave violación de derechos humanos y un delito que los Estados miembro deben sancionar y atender. De igual manera, se establece que los Estados miembros tienen la obligación de generar espacios de participación de las víctimas en los procesos de procuración de justicia y de reparación del daño, siendo los actores centrales en cualquier decisión y acción por parte del Estado. Es aquí en donde la aceptación de estas normas internacionales les dio la legitimidad a las familias y a las ONG para participar en los procesos decisionales y exigir justicia por las personas desaparecidas, logrando aplicar este marco en el actuar de las autoridades locales y adaptándolo a las necesidades de cada entidad federativa en los casos de Nuevo León y Jalisco.

De igual manera, el reconocimiento del régimen internacional de Derechos Humanos por parte del Estado mexicano, facilitó a las ONG la obtención de recursos económicos y técnicos por parte de organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada (CED en inglés), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Cruz Roja Internacional y de la organización Amnistía Internacional. Estos recursos fueron utilizados por las coaliciones para las actividades de incidencia política, para el posicionamiento de demandas, para la realización de investigaciones y para la atención a casos de personas desaparecidas.

A pesar de que el marco normativo facilitó la incidencia de las coaliciones de derechos humanos, la composición del gobierno representó una limitante a esa incidencia. En particular las creencias gubernamentales y los arreglos institucionales dificultaron en gran medida varios de los esfuerzos de las coaliciones de derechos humanos. Dentro del actuar de las autoridades, la revictimización, la falta de interés, la distribución de fuerzas políticas en los Congresos locales y el diseño de los sistemas de búsqueda local han obstaculizado el cambio y dificultado la generación de respuestas estatales. Una persona miembro del CEPAD relató que las prácticas del gobierno dificultaban la investigación de expedientes, lo cual retrasaba cualquier proceso de búsqueda: “el constante cambio de agentes de Ministerio Público, la falta de información, el tema referente a la revictimización, a la búsqueda después de 72 horas, de no recepción de la denuncia, que han sido cuestiones que se han denunciado. Sin embargo, no han sido sistematizadas [...]” (Entrevista a persona miembro del CEPAD, 26 de enero de 2024).

Respuestas estatales (*policy*)

Las respuestas estatales en Jalisco y Nuevo León fueron similares y variadas, y se dieron en distintos momentos a lo largo de los años 2010 y 2022. Cada respuesta estatal fue producto de un proceso sociopolítico determinado y muchas veces estuvo influido por el contexto nacional y por cambios en la composición del gobierno y cambios en las leyes nacionales. En este apartado se desarrolla de manera incipiente una primera caracterización de las respuestas estatales tendientes a atender el problema de las desapariciones de personas en Jalisco y Nuevo León en dicho periodo.

En la Tabla 1 se enlista una propuesta de caracterización de respuestas estatales con seis categorías: ordenamientos jurídicos, mecanismos de participación ciudadana, creación de instituciones de búsqueda e investigación, creación de programas y registros, mecanismos de atención a víctimas y recomendación de derechos humanos. Cada categoría a su vez se encuentra subdividida en una lista de respuestas. Por ejemplo, en la categoría de ordenamientos jurídicos las dos respuestas estatales identificadas son la aprobación de leyes estatales y la creación de protocolos de búsqueda.

Las primeras respuestas estatales que se dieron se ubican en la categoría de mecanismos de participación ciudadana, en donde destaca la generación de espacios para que las familias pudieran tener un primer acercamiento con las autoridades en cada una de las entidades. En los casos de Nuevo León y de Jalisco, estas respuestas ocurrieron con la organización de mesas de trabajo entre las autoridades, las familias y las ONG de derechos humanos junto con los fiscales de cada entidad para atender algunos casos de desaparición. Previo a la participación de las familias como parte de las coaliciones, se comenzaron a dar respuestas estatales por parte de las Comisiones estatales de Derechos Humanos mediante la emisión de recomendaciones a las instituciones y gobiernos que involucraron desapariciones de personas. Las primeras recomendaciones se dieron en un momento en el que todavía no se reconocía el delito de desaparición forzada en la ley. Sin embargo, estas respuestas eran aisladas y no eran vinculantes.

Tabla 1.
Caracterización de respuestas estatales frente a las desapariciones de personas en Jalisco y Nuevo León (2010-2022)

Categoría	Respuesta estatal
Ordenamientos jurídicos	Aprobación de leyes estatales
	Creación de protocolos de búsqueda
Mecanismos de participación ciudadana	Apertura de espacios para la participación de colectivos de familias de personas desaparecidas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, académicos y otros actores sociales
Instituciones de búsqueda e investigación	Creación de la Comisión Estatal de Búsqueda
	Creación de unidades de búsqueda inmediata
	Creación de unidades de identificación forense
	Creación de una Fiscalía especializada en desapariciones
Programas y registros	Creación de planes y programas estatales de búsqueda de personas
	Programas de salud, educación y alimentación para las víctimas indirectas
	Creación de un registro estatal de desapariciones
Atención a víctimas y reparación del daño	Mecanismos de atención y reparación del daño a las víctimas
Recomendaciones de derechos humanos	Emisión de recomendaciones por parte de las comisiones estatales de derechos humanos

Fuente: elaboración propia.

Más adelante en los procesos de exigencia de las coaliciones de derechos humanos, comenzaron a generarse ordenamientos jurídicos que buscaban facilitar la labor de búsqueda e investigación de las familias a través de la tipificación de la desaparición forzada como delitos y la aprobación de las primeras leyes estatales y protocolos. Previo a 2017 se comenzó a gestar un gran movimiento por parte de colectivos de familiares de personas desaparecidas y de una gran red de ONG de derechos humanos que propusieron la creación de un sistema nacional de búsqueda. Luego

de la aprobación de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas en 2017, los colectivos de varias entidades exigieron a las autoridades locales la creación de las instituciones de búsqueda y de investigación en materia de desaparición de personas. Fueron las propias familias las que detonaron en Jalisco y en Nuevo León la aprobación de las leyes estatales que buscan atender el problema.

En el proceso de generación de las leyes estatales, los gobiernos locales fueron diseñando los registros de desaparecidos, así como algunos mecanismos de reparación del daño, pero la gran mayoría de esas respuestas han sido deficientes, ya que los registros para estimar el problema no son confiables, ya que las autoridades se han negado a reconocer la magnitud del problema. Además, no existen programas ni tampoco mecanismos funcionales para garantizar los derechos humanos de las familias de personas desaparecidas.

A grandes rasgos, esta caracterización de respuestas estatales permite entender la manera en que los procesos sociopolíticos están fuertemente vinculados a los procesos de toma de decisión en los gobiernos locales o subnacionales. Además, esta caracterización facilita el análisis de la política pública en materia de desapariciones de personas, ya que, al no haber una respuesta homogénea, se pueden identificar una serie de acciones y decisiones que se han tomado gracias a la constante incidencia política y trabajo de las coaliciones de derechos humanos y, muy particular, de las familias de personas desaparecidas.

Conclusiones

Este trabajo de investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿qué elementos del contexto político y social favorecieron a las coaliciones de derechos humanos, encabezadas por ONG de derechos humanos y colectivos de familiares de víctimas de desaparición, obtener una respuesta estatal que atienda el problema de las desapariciones en Jalisco y Nuevo León entre 2010 y 2022? A través del Marco de Coaliciones Promotoras, se plantea como argumento que existen cuatro elementos que han favorecido la generación de respuestas estatales por parte de las coaliciones de derechos humanos: 1) las estructuras de oportunidades políticas, 2) la reestructuración interna de la coalición de derechos humanos, 3) la composición del gobierno y 4) la ocurrencia de un suceso de gran impacto.

En este texto se muestra una síntesis de los avances de una investigación en curso, por lo

que harán falta muchas más evidencias, pero dado el limitado espacio, sólo se presentaron las más importantes. De igual manera, el análisis e interpretación sigue en construcción, además de que se retomará con mucho más énfasis el uso de las teorías expuestas en los primeros apartados.

Este trabajo es un Estudio de Políticas Públicas en el que se realiza un análisis exploratorio, pero exhaustivo de los procesos que dieron lugar a las respuestas estatales en Jalisco y Nuevo León entre 2010 y 2022 para atender el problema de las desapariciones. Esta investigación busca aportar en la literatura sobre el cambio políticas públicas, así como generar nuevos cuestionamientos sobre los procesos de decisinales donde los actores sociales se colocan al centro. De igual manera, se busca llenar un hueco en la literatura que pretenda explicar la manera en que actores sociales y colectivos como las ONG son la clave para muchos de los procesos decisinales que ocurren a nivel nacional y subnacional.

A pesar de que queda mucho por investigar, este trabajo se posiciona en una línea de investigación muy particular donde converge el campo de Políticas Públicas con el enfoque de derechos humanos para dar respuesta a problemas sociales y políticos de gran complejidad que involucren graves violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, el campo de Políticas Públicas puede ofrecer elementos particulares que permitan a los investigadores entender los problemas mediante múltiples enfoques, con la finalidad de proponer soluciones que funcionen en la práctica y, de esa manera, acercando un poco más la teoría a la realidad.

Bibliografía

- Ansolabehere, K., Frey, B., y Payne, L. (2017). "La "constitución" de la desaparición forzada. Vínculos entre los significados legales y sociales de la desaparición". En J. Yankelevich, *Desde y frente al Estado: Pensar, atender y resistir la desaparición de personas en México*. Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Bardach, E. (1998). "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas". En *Un manual para la práctica* (pp. 5–67). CIDE.
- Berry, J. M. (1977). *Lobbying for the People*. Princeton University Press.
- Brandsen, T., y Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8(4), 493–501.
- Buffardi, A. L., Pekkanen, R. J., y Smith, S. R. (2017). Proactive or Protective? Dimensions of and Advocacy Activities Associated with Reported Policy Change by Nonprofit Organizations. *Voluntas (Manchester, England)*, 28(3), 1226–1248.
- Caicedo-Muñoz, S. C. (2019). Formas organizacionales feministas en la implementación de políticas públicas. *Estudios feministas*, 27(3), 1–15.
- Caldera Ortega, A. R. (2020). "El marco de análisis de coaliciones promotoras". En G. Del Castillo Alemán y M. I. Dussauge Laguna, *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina*. FLACSO México.
- del Cid, J. (2024). "Víctimas, organizaciones y coaliciones promotoras en la institucionalidad pública". En K. Ansolabehere Sesti, S. Serrano, & A. Martos (Eds.), *Desapariciones y regímenes de violencia: Lecciones desde México* (Primera edición). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Douglas Henry, A., Ingold, K., Nohrstedt, D., & Weible, C. (2022). "Advocacy Coalition Framework: Advice on applications and methods". En C. Weible & S. Workman (Eds.), *Methods of the policy process*. Routledge.
- Gen, S., & Conley Wright, A. (2018). Strategies of Policy Advocacy Organizations and Their Theoretical Affinities: Evidence from Q-Metohology. *Policy Studies Journal*, 46(2).
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). "Theories of the Policy Cycle". En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. CRC Press.
- Kenneth, A., & Neal, C. (2010). Making the News: Movement Organizations, Media Attention,

- and the Public Agenda. *American Sociological Review*, 75(6), 841–866.
- Lasswell, H. D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. American Elsevier Pub. Co.
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Recuperado el 4 de junio de 2023, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf>.
- López Pacheco, J. A., & Hincapié Jiménez, S. (2015). Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos. Herramientas teóricas para su análisis. *Sociológica*, año 30(número 85), 9–37.
- McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. (Eds.). (1996). *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). "The Advocay Coalition Framework". En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Theodoulou, S., & Kofinis, C. (2013). "Policy Change and Termination". En S. Theodoulou & M. A. Chan (Eds.), *Public Policy: The Essential Readings*. Pearson.
- Verduzco, G. (2001). La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado. *Estudios Sociológicos. El Colegio de México*, XIX(1), 27–48.

Anexos

Tabla 2.

Elementos constitutivos, objetos de estudio e hipótesis del Marco de Coaliciones Promotoras

Elementos constitutivos	Objetos de estudio
<u>Subsistemas de políticas:</u> representan la principal unidad de análisis del ECP y se caracterizan por tener un ámbito temático y un ámbito geográfico. La identificación de un subsistema parte de una temática como la educación, la seguridad pública, la migración, etc. Se componen de múltiples actores, instituciones y creencias que buscan influir en un determinado problema público.	<u>Coaliciones promotoras:</u> grupos de actores políticos y sociales que comparten ciertas creencias e ideas sobre las soluciones de ciertos problemas públicos. Un subsistema normalmente tiene dos o más coaliciones.
<u>Actores políticos y sociales:</u> son personas u organizaciones que participan de manera directa o indirecta en el proceso de políticas públicas dentro de un subsistema. Los actores pueden ser investigadores, burócratas, legisladores, académicos, periodistas, empresarios, líderes religiosos, ciudadanos, ONG, entre muchos otros.	<u>Cambio de políticas:</u> es “una alteración del contenido o el diseño de las políticas públicas. [...] El cambio de las políticas puede incluir revisiones de los componentes básicos de los programas gubernamentales, la finalización de programas o el lanzamiento de programas nuevos” (Douglas Henry et al., 2022).
<u>Sistemas de creencias:</u> representan los valores, intereses, preferencias y cogniciones que tienen los individuos respecto a cierto problema público. En ese sentido, el ECP propone una jerarquía de creencias: 1) creencias profundas, 2) creencias de políticas y 3) creencias secundarias.	<u>Aprendizaje:</u> aquellas “alteraciones duraderas del pensamiento o de las intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y que tienen que ver con la consecución o la revisión de los preceptos del sistema de creencias de los individuos o de las coaliciones” (Douglas Henry et al., 2022).
<u>Hipótesis del cambio de políticas:</u> 1. Los atributos centrales de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán significativamente modificados siempre que la coalición del subsistema que instituyó el programa permanezca en el poder dentro de dicha jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior. 2. Las perturbaciones externas a un subsistema de políticas (cambios socioeconómicos, opinión pública, resultados de políticas de otros subsistemas, etc.) son una causa necesaria, pero no suficiente para generar un cambio en los atributos centrales de un programa gubernamental. 3. Las perturbaciones internas que indican fallas en las políticas de la coalición dominante afectan fuertemente el sistema de creencias de los participantes. En cuanto a los miembros de la coalición minoritaria, las perturbaciones internas confirman sus creencias centrales de políticas. Esto produce que las perturbaciones internas incrementan las dudas sobre las creencias centrales de la coalición dominante.	

4. Los problemas para los cuales se tienen datos cuantitativos tienden a conducir al aprendizaje de políticas entre sistemas de creencias que aquellos datos que generalmente son cualitativos, subjetivos o inexistentes.
5. El aprendizaje de políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es lo suficientemente prestigioso para permitir que los profesionales de distintas coaliciones participen y están dominadas por normas profesionales.
6. Aun cuando la acumulación de información técnica no cambie las perspectivas de la coalición opositora, puede tener un efecto importante en la política al alterar las perspectivas de los *policy brokers*.

Fuente: Elaboración propia a partir de Douglas Henry et al., 2022.

Tabla 3.
Jerarquía de códigos

Concepto teórico	Categoría	Código
Cambio	Definición del problema público	Cambio: definición del problema
		Cambio: diagnóstico del problema
	<i>Polity</i>	Cambio: Polity
	<i>Policy</i>	Cambio: ajustes de policy
		Cambio: creación de policy
	<i>Politics</i>	Cambio: Politics
Respuesta estatal	Legislación	Respuesta: Iniciativa de ley
		Respuesta: aprobación de ley
	Creación institucional	Respuesta: creación de instituciones
	Mecanismos de trabajo entre sociedad civil y gobierno	Respuesta: mecanismos de trabajo
Incidencia política	Estrategias	Estrategias: Cabildeo
		Estrategias: Investigación
		Estrategias: Movilización social
		Estrategias: Alianzas
		Estrategias: Publicidad
	Obstáculos	Obstáculos:
		Obstáculos:
ONG	Capacidad técnica	ONG: capacidad técnica
	Legitimidad política y social	ONG: Legitimidad
	Recursos económicos	ONG: Financiamiento
		ONG: Donaciones
	Experiencia en DH	ONG: Expertise
Coalición promotora	Creencias	Creencias: Profundas
		Creencias: Policy
		Creencias: Secundarias
	Recursos	Recursos: Técnicos
		Recursos: Financieros

Contexto	Poder político	Poder: Actores interesados
		Poder: Actores desinteresados
	Intereses de gobierno	Intereses: Favorables
		Intereses: Desfavorables
	Eventos relevantes	Eventos relevantes: protestas
		Eventos relevantes: desaparición masiva

Fuente: Elaboración propia.

Notas

¹ En este documento se nombrará a las organizaciones no gubernamentales también como organizaciones de la sociedad civil. También se pueden llamar como organizaciones del Tercer Sector.

² Dentro del campo multidisciplinario de las Políticas Públicas se han propuesto tres grandes dimensiones o conceptos teóricos de los cuales parte cualquier investigación de políticas públicas: 1) “la política” (politics en inglés), la cual se refiere a la arena donde ocurre la lucha de poder por parte de distintos actores políticos y sociales; 2) “las políticas” (policy en inglés), que representa a la política pública entendida como una estrategia de acción o una decisión llevada a cabo por el gobierno encaminada a la solución de un problema público; y 3) “la polity” (leyes o Estado en español), un concepto difícil de traducir al español, pero cuyo significado está relacionado con el marco normativo y constitucional de un país y de donde se fundamenta cualquier política pública. De hecho, para este trabajo se entenderá a la polity como el marco normativo-institucional del cual surgen las políticas públicas.

³ Desde sus orígenes, ha existido un debate sobre si considerar a las Políticas Públicas como una ciencia. De hecho, Harold Laswell se refirió a este campo como las Ciencias de Políticas (Policy Sciences en inglés), entendido como un campo multidisciplinario compuesto por múltiples ciencias con el objetivo de estudiar y analizar las decisiones públicas.

⁴ El Análisis de Políticas es considerada la visión ortodoxa del campo de Políticas Públicas. Está enfocada en la búsqueda de soluciones inmediatas a problemas públicos. Pretende identificar la mejor alternativa de solución a un problema utilizando distintos criterios, normalmente el principal criterio es el de costo-beneficio.

⁵ Muchos autores han establecido distinto número de etapas dentro del ciclo de políticas. Por ejemplo, Bardach (1998) identificó ocho etapas. Sin embargo, a pesar de la gran diversidad de maneras de dividir el ciclo, se han generalizado cinco etapas: definición del problema público, establecimiento de agenda, diseño de la política, implementación de la política y evaluación de la política.

⁶ El RNPDO se diseñó como una herramienta que pretende identificar quiénes son las personas que desaparecen, así como los lugares donde más ocurren estas desapariciones. La información con la que cuenta el registro data del año 1964 hasta la actualidad. Este registro está a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), la cual, en coordinación con las Comisiones estatales de búsqueda y las fiscalías estatales, se encarga de mantenerlo actualizado.

⁷ De acuerdo con una de las últimas actualizaciones del MCP, resaltan tres conceptos centrales: las coaliciones, el cambio y el aprendizaje, lo cuales representan los grandes objetos de estudio. A su vez, otros tres conceptos cruzan esos grandes objetos de estudio: subsistemas de políticas, actores políticos y sistemas de creencias. El Anexo 1 sintetiza las definiciones de cada uno de estos conceptos y objetos de estudio, así como las principales hipótesis propuestas por el MCP respecto al cambio de políticas.

⁸ Dentro de la literatura sobre implementación de políticas públicas, el modelo top-down o de arriba hacia abajo es un tipo de implementación que tiene su origen en el gobierno y las autoridades. Es decir, se trata de una decisión que proviene de arriba y se impone hacia los implementadores y hacia los beneficiarios o receptores de la política pública, sin la intervención de ningún otro actor.

⁹ El Colectivo AMORES es una agrupación de mujeres que se creó en Nuevo León en 2011 con el fin de buscar a sus familiares desaparecidos y exigir justicia. AMORES significa Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados y Desaparecidos de Nuevo León.

Seguridad pública y violencia

Las burocracias a nivel de calle en el ámbito escolar para el análisis de la atención a niñas y niños que sufren violencias en el hogar

Street-level bureaucracies in the school environment for the analysis of care for children who suffer domestic violence

*Cynthia Lucía Carpio Valencia**

Resumen: Si bien existe una amplia producción sobre cómo se da la violencia contra niñas y niños en el ámbito del hogar, en México hay poco conocimiento sobre el papel de la escuela para abordar estos casos. Esta ponencia tiene como objetivo analizar cómo docentes de dos escuelas públicas primarias identifican casos de violencia familiar contra niñas y niños; así como las estrategias que desarrollan para su cuidado; y las formas en que se notifican a las autoridades. Recurrimos a la noción de burocracias a nivel de calle de Lipsky (1980). Se realizaron seis entrevistas semiestructuradas a docentes de estas escuelas.

Abstract: Although there is extensive production on how violence against girls and boys occurs in the home environment, in México there is little knowledge regarding the role of the school in addressing these cases. This presentation aims to analyze how teachers from two public primary schools identify cases of family violence against girls and boys; as well as the strategies they develop for their care; and the ways in which they are notified to the authorities. We resort to the notion of street-level bureaucracies by Lipsky (1980). Six semi-structured interviews were carried out with teachers from these schools.

Palabras clave: violencia familiar; infancia; escuela; profesor.

Introducción

La violencia familiar representa un grave problema de salud pública y es esta modalidad o ámbito de las más frecuentes y con serias implicaciones en la vida de quienes la sufren, pero también con altos costos sociales y económicos (Espinosa et.al 2009). Las principales víctimas son las mujeres, niñas y niños. Estos grupos han sido los más vulnerados. En el caso de las mujeres se explica

* Maestría en Innovación Educativa, Universidad de Sonora. Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Público, El colegio de Sonora, ccarpio@colson.edu.mx

principalmente por razones de género y para el caso de las infancias, como una manifestación del abuso de poder en función de su edad (Secretaría de Salud, 2009).

Ahora bien, se cuentan con diversas definiciones respecto al concepto de violencia familiar. Desde una perspectiva clínica, con el enfoque de atención a riesgos; desde una perspectiva de derechos, en el marco de lo que establecen acuerdos internacionales como la Convención de los Derechos del Niño; desde el ámbito de la seguridad, con fines operativos para la atención de emergencias; y bajo el enfoque de aplicación de justicia, donde estas prácticas se tipifican como delitos. Asimismo, en materia de política pública, se ha interpretado sobre todo bajo el enfoque de derechos y perspectiva de género, centrando su atención en aquellas violencias que se ejercen de manera reiterada contra las mujeres en el entorno del hogar y-de manera indirecta- en el impacto que estas prácticas tienen sobre la vida de niñas y niños, a los cuales se les asume como víctimas colaterales de estos actos u omisiones.

Si bien la noción de violencia familiar contempla toda forma de perjuicio o abuso a los distintos actores que forman la familia, para esta ponencia se ha delimitado el enfoque tanto de la gama de tipos de violencia, para hacer énfasis en la violencia física y sexual- que son las que más trascienden a una notificación o denuncia por parte los profesionales de la educación-. También se ha delimitado el concepto para capturar las violencias que se dirigen específicamente a niñas y niños. Con esta reducción se buscó lograr una mayor profundidad en el análisis del proceso de atención a casos de violencia familiar, desde la actuación de los profesores de escuelas primarias públicas, ubicadas en contextos de alta vulnerabilidad social.

Es así que, el objetivo de esta ponencia es presentar los primeros hallazgos y avances de una investigación cualitativa con enfoque etnográfico. Se busca responder de manera preliminar una de las preguntas específicas de la investigación: ¿cómo han identificado y atendido los profesionales de la educación (burócratas a nivel de calle) a niñas y niños que sufren violencias en esos espacios?

1. Visibilizar las violencias contra niñas y niños

En México, según UNICEF (2019), aún no se cuenta con información estadística estandarizada respecto los casos de violencias contra niñas y niños. La diversidad de conceptualizaciones proyecta diferentes facetas de un fenómeno en sí mismo complejo. Además, se cuentan con menos

datos respecto a la población de las infancias con menos de 12 años.

Aun así, se puede conocer que respecto a la violencia en el hogar: el 40% de las madres y el 20% de los padres reportan haberles pegado a sus hijos cuando sintieron enojo, según datos de la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres, ENIM (UNICEF e INSP, 2015). Asimismo, según datos de la Secretaría de Salud (2021)- en sus registros de lesiones para el estado de Sonora- durante el año 2019 se atendieron a 211 NNA (niñas, niños y adolescentes) víctimas de violencia familiar, mientras que para el año 2020 fueron 187 y para el 2021 ascendió a 222 casos.

En Hermosillo-ciudad capital del Estado de Sonora- según datos de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, para el año 2020 se recibieron 1,396 denuncias por violencia infantil, mientras que para el año 2021 fueron 2,400. El 15% de esas denuncias provino de instituciones educativas.

Otras fuentes como la Encuesta Nacional Sobre las Dinámicas de las Relaciones en los Hogares, ENIDERH (INEGI, 2021) contribuyen a visibilizar el problema de violencia familiar en México, pero recuperan información sobre las situaciones de mujeres de 15 años y más respecto a experiencias de distintos tipos de violencia en el ámbito familiar, escolar, laboral, comunitario y de pareja. Es decir, no ofrece un panorama estadístico de las violencias contra niñas y niños, como víctimas directas de los diferentes tipos de violencias en los ámbitos donde se desarrollan.

De lo anterior expuesto conviene subrayar la importancia de contar con datos e información pública acerca de las situaciones de violencias contra NNA como víctimas directas en los diferentes entornos, principalmente en el ámbito de lo familiar, dado que, la tendencia a nivel nacional por presuntos delitos de violencia familiar registra un aumento del 208.47% del año 2015 al 2023 según datos del Secretariado Ejecutivo (SSP,2023). Por lo cual es imperativo conocer de manera más desagregada cuántas de estas víctimas son NNA, y qué atención se les está brindando para garantizar su protección y el cumplimiento de sus derechos.

2. Marco normativo: La Convención de los Derechos del Niño y la LGDNNA en México

La Convención sobre los Derechos del Niño impulsada por la Organización de las Naciones Unidas ha fundamentado las legislaciones en materia de protección a la infancia a nivel internacional. En su artículo 19 se estableció que

Todos los estados parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. (ONU,1989, s/p)

Es así como, las políticas públicas que se han impulsado por los distintos estados miembros de la Convención de los Derechos del Niño han estado orientadas bajo el principio de afirmar a los niños como sujetos de derechos. En México, a partir de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) se sentaron las bases del marco normativo en el país para el cumplimiento de los acuerdos de esta convención (DOF, 2014). Asimismo, la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, reconoce a esta población “como titulares de derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y el interés superior de ellos” (DOF,2015, p. 2). Es así como, NNA no solo son objeto de protección, sino que pueden y es deseable que participen en el cumplimiento de sus derechos.

Aunado a lo anterior, se concibe una nueva perspectiva de crianza y se prohíbe el castigo corporal y humillante como método correctivo o disciplinario a NNA en todos los entornos, lo cual se asienta en el Código Civil Federal, la LGDNNA (Cámara de Diputados, 2021) y los Códigos de Familia de 21 entidades federativas. Estas nociones previstas desde los marcos normativos antes citados son la base sobre la que se han desarrollado políticas públicas por el gobierno mexicano en la última década, a partir de la publicación de la LGDNNA (DOF, 2014). Estas formas de concebir a NNA plantean a su vez desafíos significativos frente a contextos de desigualdad social y de exacerbada violencia lo cual corresponde a la realidad de muchos países de América Latina.

Para poder garantizar el derecho a una vida libre de violencia como lo establece la LGDNNA, se han instrumentado diferentes protocolos de actuación. Asimismo, esta ley- en su artículo 49- establece que los protocolos de atención a NNA que sean víctimas de cualquier delito deben “considerar su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez para la implementación de las acciones de asistencia y protección respectivas, así como la reparación integral del daño” (DOF, 2014, p.23). Para el caso particular del servicio educativo, en Sonora rigen dos documentos:

los *Lineamientos contra la violencia, maltrato, acoso escolar y/o conductas de connotación sexual en las escuelas públicas y privadas con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudio del estado de Sonora* y el *Protocolo de actuación para la prevención, atención y erradicación de la violencia en las escuelas del Estado de Sonora*. En éstos se establece las responsabilidades de todo el personal que labora en las instituciones educativas del estado frente a las situaciones de violencia de las que sean objeto NNA, así como las obligaciones de padres de familia, los cuales también forman parte de la comunidad escolar.

3. La burocracia a nivel de calle como marco teórico de la investigación

La investigación se desarrolla desde el análisis de políticas públicas. Desde esta disciplina, los estudios de implementación distinguen dos enfoques de análisis: *top-down*- con énfasis en el cómo las políticas son ejecutadas-; y *botton up*- donde los actores o implementadores adquieren un papel central en el proceso de implementación-. En esta última perspectiva se ubica la propuesta teórica de las burocracias a nivel de calle (*street-level-bureaucracy*) de Lipsky (1980).

Los burócratas a nivel de calle son empleados de bajo nivel o servidores públicos que finalmente definen el acceso y la calidad de los beneficios que proporcionaría determinada acción de gobierno a la ciudadanía (Lipsky, 1980). El autor identificó a los profesores, policías y trabajadores sociales, como los típicos burócratas a nivel de calle porque son los que están en contacto directo con la ciudadanía y prestan un servicio del gobierno. Asimismo, reconoció que las condiciones de trabajo de estos servidores son similares.

Asimismo, Lipsky (1980) identificó una serie de características en estos empleados, a saber: sus acciones suelen ser discrecionales, distribuyen beneficios y sanciones, ejercen una influencia notable sobre la vida de la gente, son mediadores en la relación del ciudadano con el estado, generan controversia pública y tienen limitaciones en la capacidad de respuesta. Además de la lógica de la influencia que estas personas ejercen hacia los receptores de determinada política, el espacio que ocupan los burócratas de nivel de calle es importante en tanto que en él se organiza colectivamente la política o forma en la que se desplegarán los servicios hacia los ciudadanos. Esos arreglos sugieren que en la medida en que las estructuras se organicen, la calidad en el servicio individualizado será mayor.

Por su parte, Maynard y Portillo, (2014) sintetizan cinco características que son comunes a los distintos estudios que se han desarrollado sobre burocracias a nivel de calle. A saber: 1) el estatus de contacto directo con los beneficiarios; 2) la lógica del “procesamiento de personas”; 3) la discrecionalidad; 4) autonomía en su área; 5) la redefinición de la política pública. Característica. Ahora bien, el trabajo y las decisiones de los burócratas de nivel de calle no se desarrolla en el vacío, sino en contextos muy específicos. Al respecto, Lascoumes y Le Galès (2014) puntualizan que para el análisis de implementación de políticas es importante considerar una contextualización precisa, y una contextualización local, así como profundizar en el conocimiento de las condiciones de trabajo de las personas en el servicio público.

Asimismo, Tummers et al (2015) conceptualizan las estrategias de afrontamiento durante la prestación de servicios públicos en una categorización de tres familias y nueve formas de afrontamiento. Esta categorización propuesta por los autores básicamente propone tres tipos de respuesta o atención en el servicio público: la primera más personal, encaminada a ayudar a los ciudadanos o clientes; la segunda más impersonal o estándar, con menos influencia de aspectos emocionales o de búsqueda de alternativas para ayudar a los clientes y; la tercera en contra de los clientes, movilizandolos recursos para obstaculizar la prestación del servicio o la calidad en el mismo.

Dado lo anterior, las nociones que se adoptan de esta teoría se traducen en dimensiones analíticas que se plantean como herramientas conceptuales que permitan capturar cómo se desarrolla la atención en las escuelas primarias públicas hacia las niñas y niños que sufren violencia en el hogar, con un enfoque que centralice las prácticas, relaciones y contextos del profesorado. Es importante subrayar que esta teoría no sólo intenta explicar el ajuste o desajuste de las prácticas de los burócratas a nivel de calle con las políticas, sino que se plantea analizar en un marco más amplio y profundo la conducta de estas personas que trabajan en organizaciones complejas (Brodin, 2012).

4. Estrategia metodológica

Esta investigación etnográfica comprende una gama de técnicas cualitativas. Aquí se presentan los primeros resultados, a partir de una de las técnicas aplicadas-la entrevista semiestructurada. Los informantes fueron seis docentes (cuatro mujeres y dos hombres), los cuales laboran en dos escuelas primarias públicas ubicadas en la periferia de Hermosillo, Sonora. Las escuelas fueron

seleccionadas de acuerdo con la estrategia de bola de nieve. Un supervisor de zona recomendó a la investigadora que solicitara acceso a otro supervisor que está a cargo de escuelas ubicadas en colonias de mayor vulnerabilidad social.

Respecto a los criterios de selección de participantes o informantes clave se invitó a participar a todos los docentes, es decir, que todos estuvieran enterados y si así lo decidían podían colaborar con la investigación a través de su participación en la entrevista semiestructurada. Se invitó a participar primeramente a aquellos docentes que la investigadora identificó como informantes clave de acuerdo con el análisis sobre la observación en el aula, y en el ámbito de las relaciones y capacidad de agencia que desarrollen en el contexto escolar. Asimismo, se consideró su disposición de tiempo y deseo de participación en el estudio. Los informantes participaron de forma voluntaria en la investigación en el periodo agosto-diciembre del 2023.

Para el análisis de la información se consideró el modelo de Kuckartz (2016), en ese sentido, respecto a la preparación de los datos, una vez que se obtuvieron las seis entrevistas a los docentes, se transcribieron y procesaron a través del software NVIVO 12 PRO. Se formaron 11 categorías principales a partir de la identificación de 44 nodos. Una de esas categorías corresponde al *proceso de atención a casos de violencia familiar*. Las subcategorías son las que se exponen en esta ponencia como *etapas* del proceso de atención.

5. Primeros resultados: el proceso de atención a casos de violencia familiar

Los seis profesores entrevistados identificaron de manera directa- estudiantes de su grupo a cargo-, o de forma indirecta- estudiantes a cargo de un colega-, los casos de violencia familiar que se sintetizan en la Tabla 1. Para proteger la identidad de las víctimas se eligió nombrarlas con un pseudónimo. Después, se presenta una síntesis de cómo fueron detectados y atendidos estos niños y niñas, de acuerdo a lo que se categorizó como *proceso de atención a casos de violencia familiar*.

Tabla 1.
Casos identificados por el profesorado

	Pseudónimo de la víctima	Edad	Grado	Tipo (s) de violencia	Agresor (es)	Identifica
1	Antonio	11	sexto	violencia sexual	tío	Maestra (M5E2)
2	Benito	11	sexto	violencia psicológica	padres	Maestra (M5E2)
3	Camila	10	quinto	violencia sexual	padraastro	Maestra (M5E2)
4	Daniel	8	tercero	omisión de cuidados	padres	Maestra (M2E2)
5	Esteban	10	quinto	violencia física, psicológica	padre	Maestra (M2E2)
6	Fabiola	9	cuarto	violencia psicológica, omisión de cuidados	madre	Maestra (M2E2)
7	Gerardo	10	quinto	omisión de cuidados	madre	Maestra (M2E2)
8	Hilde	10	quinto	violencia sexual	padraastro	Maestra (M2E2)
9	Iván	7	segundo	violencia física	padraastro	Maestra (M6E3)
10	Julia	10	quinto	violencia sexual	hermano	Maestro (M5E3)
11	Kevin	8	Tercero	Violencia física	madre	Maestra (M3E3)

Fuente: elaboración propia.

El proceso de atención a estos casos supone seguir una serie de pasos, algunos de los cuales constituyen prácticas institucionalizadas y que de alguna manera se relacionan con los lineamientos

establecidas en el documento base¹. Sin embargo, en la práctica los procedimientos no se cumplen estrictamente respecto a los deberes de las autoridades educativas y servidores públicos que integran la comunidad escolar-como los maestros de grupo-. Asimismo, las condiciones para que se cumpla este proceso formal no resultan las más adecuadas.

La primera etapa consiste en la *sospecha* sobre una situación de violencia familiar. Ciertas conductas de niñas y niños pueden generar en los maestros la preocupación de que estén viviendo situaciones de violencia en el entorno familiar. Ante estas vacilaciones-sobre si suceden o no-, algunos determinan investigar más, otros prefieren no actuar hasta que se tenga total certeza de que se trate de un caso de violencia y que ésta sea de mayor gravedad- la violencia psicológica y la omisión de cuidados no es reconocida por algunos servidores públicos como de mayor gravedad-. El testimonio de una maestra del grupo de sexto ejemplifica esta primera etapa.

La otra vez me llegó un niño con moretes en la cara (había faltado un día antes), pero no me dijo nada, no me quiso contar nada y otros niños me han dicho que le pegan. También tengo otro caso, pero pues necesito indagar más: el niño es muy descuidado, es buen niño; batalla para trabajar y todo eso, pero si tú estás así con él, sí te trabaja [...]. (Mtra.6°esc.3, comunicación personal, 27 de septiembre de 2023)

La segunda etapa consiste en la *detección* de un caso de violencia porque es evidente y/o porque el estudiante lo expresa abiertamente. En esta etapa ya se tiene mayor certeza de la situación de violencia.

Me tocó conocer el caso de una niña (no era mi alumna). Su maestro me había contado que la niña llegaba a la escuela seria y que tenía huecos en la cabeza, se arrancaba el pelo, se arrancaba mucho el pelo y el maestro se dio cuenta y entonces le preguntó qué estaba pasando, empezó a averiguar y la niña le contestó que su papá o padrastro [duda] la violaba, la tocaba. El maestro le dijo al director y pues citaron a la mamá y la mamá no les creyó [...]. (Mtra.2°esc.2, comunicación personal, 4 de octubre de 2023)

La tercera etapa consiste en la *notificación* de los maestros a los directores escolares. De hecho, el documento base antes citado no establece explícitamente la obligatoriedad de los docentes

de notificar esos casos; pero en otro documento² también vigente sí se enuncian con mayor claridad las responsabilidades del personal docente y de otros servidores públicos que forman parte de la comunidad escolar.

Algunos maestros refieren que primero notifican al director la situación-como lo sostiene una maestra de la escuela dos-: “yo siempre cuando detecto algo, siempre voy con el director, no me lo quedo” (Mtra.2°esc.2, comunicación personal, 4 de octubre de 2023). Para la mayoría de los docentes está claro que lo conducente es informar a la autoridad escolar, y esa persona resolverá qué proceso seguir.

Sin embargo, es en esta etapa donde la atención de los casos se diversifica. Algunos directivos asumen una responsabilidad y proceden de acuerdo con los lineamientos y protocolos establecidos. Como lo refiere una maestra después de notificar un caso al director:

Maestra, es que, pues ni modo, ya se enteró. Ahora me lo está platicando y ni usted ni yo podemos quedarnos sin hacer nada. Aquí lo que corresponde es hacer una solicitud al jurídico, para pedir que se atienda este caso y se le dé seguimiento y ver la situación del niño en su familia (Mtra.5 esc.2, comunicación personal, 28 de octubre del 2023).

La cuarta etapa sucede en pocas ocasiones, cuando el caso trasciende por la gravedad o por la falta de efectividad en las estrategias de la dirección escolar. Esta etapa es la de intervención del supervisor de zona, aquí quien funge como responsable, valora la situación para determinar cómo dar atención al caso planteado. Como lo ilustra el siguiente testimonio.

Ya citamos al supervisor, porque me quería demandar la señora, decía que yo le pedía mucho, pero no es cierto. Teníamos un archivo así [con la mano expresa el grueso de una carpeta] de puras cosas que habíamos hablado con la mamá [...], hasta que al supervisor le dijo que me iba a demandar con la SEP, y él le dijo: ¡demándela! aquí tenemos un archivo de que el niño no está bien cuidado, de que el niño viene en malas condiciones. Nosotros no queremos ir con la procuraduría del menor. O usted va y atiende al niño como se debe o nosotros vamos a llevar el caso a la Procuraduría porque ya no podemos con esto. (Mtra.2°esc.2, comunicación personal, 4 de octubre de 2023).

La quinta etapa consiste en la intervención de autoridades externas. Corresponde a los directores y al maestro de grupo-según los lineamientos en su artículo 30, lo siguiente:

En los casos en los que los padres o tutores sean los posibles agresores del menor, para evitar represalias y salvaguardar la integridad física del director del plantel y maestro de grupo del menor, éstos deberán elaborar el oficio correspondiente y/o presentar denuncia ante el DIF Estatal en calidad de anónimos, lo que les permitirá contar con un número de folio para conocer la atención y seguimiento que se le da al caso correspondiente. (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, 2015, p.25)

Sin embargo, cuando el caso constituye una sospecha de que el agresor es uno de los cuidadores, padres o tutores, el profesorado y personal directivo no recurre a otras instancias a menos que la persona agredida exprese o confirme quién fue su agresor. En este punto, también existe una valoración sobre qué tipos de violencias son más graves y por lo tanto requieren mayor atención e intervención de otras instancias, y otras que, hasta cierto punto son más normalizadas por parte del personal escolar- como la omisión de cuidados- y la cual puede ser atendida y medianamente resuelta, mediante el diálogo y los acuerdos con padres o tutores y los directivos o supervisores de zona.

El siguiente ejemplo ilustra un caso donde interviene una autoridad externa ante una situación de violencia física contra un niño por parte de su padrastro. El caso lo relata la compañera de la maestra de grupo

La maestra le dijo al director y él fue el que hizo todo. Llamó a la policía y se levantó un acta contra la mamá. Pero ahí quedó, según yo ahí quedó, o sea, no sé fue a más, fue como que “a ver mamá, ¿qué está pasando? Le llamaron la atención y fue todo. (Mtra. 6°esc. 2, comunicación personal, 27 de septiembre del 2023)

Finalmente, una vez que se han canalizado los casos, los maestros refieren que es todo lo que pueden y deben hacer, es decir, establecen límites en su responsabilidad dentro del proceso de atención. El profesorado desconoce la atención o seguimiento a los casos denunciados ante autoridades externas como la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o la

policía municipal y estatal. Tampoco indagan sobre los mecanismos de atención, la calidad de estos y las medidas de resolución a estos casos.

6. Conclusiones

El profesorado, durante el proceso de atención a casos de violencia familiar, toma decisiones discrecionales. Ante cada caso, valoran de acuerdo con su función, limitaciones, conocimiento de protocolos; pero también, en arreglo con sus valores, percepciones sobre las condiciones del entorno escolar y la propia dinámica familiar, así como de la inseguridad en el medio; consideran las experiencias propias o de otros compañeros en la atención a situaciones similares. La decisión sobre notificar al director escolar y/o a otra autoridad externa se torna discrecional después de la evaluación de todos esos elementos.

El impacto que tiene para la vida de niñas y niños la atención de situaciones de violencia familiar por parte de los burócratas a nivel de calle- aquí el profesorado- es incluso más definitiva respecto a otro tipo de decisiones, porque inciden en la supervivencia y calidad de vida de estas personas, al tratarse de una intervención que busca garantizar su derecho a una vida libre de violencia. Sin embargo, como sostiene Lipsky (1980) existen limitaciones en la capacidad de respuesta o resolución de estos burócratas, así lo confirma el profesorado cuando reiteran que ellos canalizan a las autoridades educativas y que lo que suceda después ya no les concierne.

La forma en que se notifican los casos corresponde con la lógica del procesamiento de personas a la que refieren Maynard y Portillo (2014), es decir, el profesorado que trabaja con grupos de veinte y hasta treinta y cinco estudiantes todos los días, decide a quiénes y cómo canalizar ante la dirección escolar para que se atienda una situación de violencia familiar. En esta lógica el factor que más interviene es la gravedad del tipo de violencia y la constatación de que el niño o niña sí haya sido víctima- la sospecha se reporta en menos ocasiones-.

Fue relevante para esta investigación hacer énfasis en el elemento contextual. Las dos primarias públicas están ubicadas en la periferia de la ciudad. El profesorado es reiterativo en las condiciones del medio como una limitante para su actuación, dado que algunos padres y madres de familia se dedican a actividades ilícitas y pueden tomar represalias con la comunidad escolar si ésta los denuncia como agresores ante autoridades externas como la Procuraduría de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora o ante la Policía (Municipal o Estatal).

Respecto a las estrategias de afrontamiento que propone Tummers et. al. (2015), las entrevistas semiestructuradas fueron una herramienta insuficiente para constatar las formas que adopta el tipo de respuestas que los burócratas a nivel de calle brindan para cada caso. La mayoría de ellos declaró que se movilizan a favor de sus estudiantes, sin embargo, esto podría ser constatado con otras fuentes y herramientas metodológicas.

Finalmente, se reconoce que este es un primer análisis cualitativo y es necesario profundizar más en la discusión con el modelo teórico. Asimismo, es importante desarrollar más entrevistas semiestructuradas para llegar a un grado de saturación teórica, que aún no se ha alcanzado. La investigación también emplea la técnica de observación, en ese sentido se analizarán también las notas de campo que refieren a otros elementos relevantes para la comprensión de la atención del profesorado a los casos de violencia familiar.

7. Bibliografía

- Baron, E. J., Goldstein, E. G., y Wallace, C. T. (2020). Suffering in silence: How COVID-19 school closures inhibit the reporting of child maltreatment. *Journal of Public Economics*, 190, 104258. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104258>
- Brodin, E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949
- Cámara de Diputados (2021). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y del Código Civil Federal*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ccf/CCF_ref58_11ene21.pdf
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Recuperado de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214 México.
- Espinosa-Torres, F., Fernández-Ortega, M. A., García-Pedroza, F., & Coria, A. I. (2009). El estado del arte de la violencia familiar en México. *Archivos en Medicina familiar*, 11(4), 171-188.
- Fitzpatrick, M., Benson, C., & Bondurant, S. (2020). *Beyond Reading, Writing, and Arithmetic: The Role of Teachers and Schools in Reporting Child Maltreatment National Bureau of Economic Research*, (No. w27033; p. w27033). <https://doi.org/10.3386/w27033>
- King, C. B., y Scott, K. L. (2014). Why are suspected cases of child maltreatment referred by educators so often unsubstantiated?. *Child Abuse & Neglect*, 38(1), 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2013.06.002>
- Kuckartz, U. (2019). Qualitative text analysis: A systematic approach. *Compendium for early career researchers in mathematics education*, 181-197.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Lipsky, M. (1980). *La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero*. Russell Sage Foundation. Recuperado de <https://vsip.info/michael-lipsky-la-burocracia-en-el-nivel-callejero-pdf-free.html>
- Maynard-Moody, S., y Portillo, S. (2018). Teoría de la burocracia de nivel de calle. En Dussauge L. M. I., Cejudo, G. M. y Pardo M. del C (eds.). *Las burocracias a nivel de calle. Una Antología*, (pp.41-84). Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

- ONU (1989). Convención sobre los Derechos del Niño: ONU. 02 de octubre de 2018. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
- Secretaría de Salud (2009). Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. Diario Oficial de la Federación (DOF). Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-NOR19.pdf>
- Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.
- UNICEF (2019). *Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México*. México: UNICEF.
- UNICEF e Instituto Nacional de Salud Pública (2015). Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres. Recuperado de <https://www.unicef.org/mexico/informes/encuesta-nacional-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-mujeres-2015>

Notas _____

¹ Lineamientos contra la violencia, maltrato, acoso escolar y/o conductas de connotación sexual en las escuelas públicas y privadas con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudio del estado de Sonora

² Protocolo de actuación para la prevención, atención y erradicación de la violencia en las escuelas del Estado de Sonora. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del 2019

Análisis estratégico de las Políticas Públicas para la Seguridad Nacional de México: Oportunidades para un gobierno efectivo

Strategic analysis of Public Policies for Mexico's National Security: Opportunities for an effective government

*Luis Gustavo Arteaga Suárez**

Resumen: La Seguridad Nacional de México puede nutrirse desde las Políticas Públicas porque sus procesos y metodologías de confección son semejantes y están enmarcados en un contexto democrático donde la retroalimentación de la ciudadanía es cotidiana e indispensable. Entonces: ¿cómo aprovechar el análisis estratégico de las Políticas Públicas para la Seguridad Nacional a favor de un gobierno nacional efectivo? El argumento central es que la ciudadanía debe ser incluida en la discusión sobre la Seguridad Nacional en México en el análisis y diseño de Políticas Públicas relacionadas con el aprovechamiento de oportunidades estratégicas para nuestro país.

Abstract: Mexico's National Security can be nourished by Public Policies because their manufacturing processes and methodologies are similar and are framed in a democratic context where citizen feedback is daily and essential. The central question of this document is: how to take advantage of the strategic analysis of Public Policies for National Security in favor of an effective government? The central argument is that citizens must be included in the analysis and design of Public Policies related to National Security in Mexico, specifically in discussion on the use of strategic opportunities for our country.

Palabras clave: Políticas Públicas; Seguridad Nacional; efectividad gubernamental.

1. Contexto actual de la Seguridad Nacional

A pesar de que el origen del término Seguridad Nacional data de la época de la Guerra Fría mediante el norteamericano *National Security Act of 1947* (80th Congress, 1947), cuyo entorno estaba dominado por el enfoque militar de los temas de Estado, en la actualidad no puede seguir

* Maestría en Administración Pública y Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Líneas de investigación: 1) Inteligencia para la Seguridad Nacional y Seguridad Pública, 2) Análisis y evaluación de Políticas Públicas, 3) Toma de decisiones y mejora de resultados de la Administración Pública. Adscripción: Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Correo-e: luisgarteagas@gmail.com

enmarcada en dicho límite teórico. Así, el enfoque tradicional de la Seguridad Nacional implicaba que las Fuerzas Armadas de un país tenían suficientes elementos para enfrentar los riesgos y amenazas existentes. Tácitamente, ese enfoque implicaba un monopolio militar de la discusión del tema porque una de las premisas fundamentales era que las amenazas tradicionales a la Seguridad Nacional provenían esencialmente de otros Estados y que las Fuerzas Armadas eran capaces en términos estratégicos, tácticos y operativos para atender cualquier situación en la materia.

Con el paso de los años, la discusión sobre la Seguridad Nacional fue abriéndose camino en entornos académicos para analizar las amenazas presentes con enfoques multidisciplinarios, así como para reflexionar sobre los problemas futuros. Esta lógica prospectiva de la Seguridad Nacional significa que construir el futuro ofrece múltiples oportunidades y no debe verse únicamente con la certeza de que habrá que seguir atendiendo problemas añejos o reincidentes. Para alcanzar esta circunstancia de oportunidades en la construcción del futuro es indispensable la colaboración y coordinación de múltiples actores y organizaciones, pues el mundo contemporáneo es inexplicable sin la comprensión y aceptación de las exigencias democráticas y de gobernanza.

Por tal motivo, las discusiones contemporáneas sobre el alcance de la Seguridad Nacional deben salir de un terreno gubernamental consuetudinariamente reducido y selectivo, pues el futuro de un país no puede limitarse a lo que las burocracias militares y de seguridad diseñan o conciben como el curso lineal de su evolución cronológica. Estas burocracias especializadas se han resistido a la apertura de ciertas discusiones porque de permitir que más actores participen en los debates dichas burocracias resultarían debilitadas y sus resultados podrían ser auditados minuciosamente. Frente a este cuestionable temor burocrático, una forma de robustecer la Seguridad Nacional de un país es abrir las discusiones e incorporar tantas voces como sea posible, pues los problemas contemporáneos no se limitan a las fronteras temáticas organizacionales existentes. Los problemas de Seguridad Nacional tampoco pueden encasillarse en la configuración y presumible idoneidad de las estructuras gubernamentales para atenderlos, esto bajo la premisa de que el gobierno cuenta con la visión suficientemente comprehensiva para tener bajo control toda situación conflictiva.

2. Democracia contemporánea y Seguridad Nacional

Cada país registra una evolución distinta en cuanto a su consolidación institucional, toda vez que las amenazas son diferentes según su contexto e historia. En otras palabras, aquellos países que

históricamente han sufrido mayor inestabilidad debido —por ejemplo— a las amenazas que comprometen su integridad territorial debido a disputas fronterizas estarían en una posición más limitada para reflexionar sobre las oportunidades del futuro. En este ejemplo, un presente convulso demanda una respuesta efectiva por parte del Estado. En contraste, aquellos países con un entorno de estabilidad general podrían enfocarse en ampliar su panorama estratégico en la conducción del Estado para aprovechar las oportunidades presentes y construir las bases para un mejor futuro.

La cuestión de los límites presupuestarios también resulta determinante para que un país tenga herramientas más robustas para atender problemas y evitar que amenacen su futuro. Es en este punto —precisamente— que las Políticas Públicas tienen su más significativa utilidad, ya que en un entorno de insuficiencia de recursos para atender a la vez todos los problemas existentes deben establecerse las prioridades y actuar en consecuencia para controlar los efectos de dicha selección de respuestas y la exclusión de ciertas necesidades o demandas. Las Políticas Públicas contribuyen a alcanzar grados de eficiencia y eficacia en la acción gubernamental, incluyendo la innovación (Deloitte, 2013:3). El peso específico de la innovación de las Políticas Públicas no debe subestimarse en la atención estratégica de los problemas relacionados con la Seguridad Nacional.

La democracia representa la oportunidad de escuchar voces divergentes —incluso disruptivas— y la convicción de que las minorías deben contar con espacios para expresar sus puntos de vista. En términos de la fase de análisis tanto de Políticas Públicas como de Seguridad Nacional, es necesario reconocer que un pensamiento no lineal puede permitir el hallazgo de puntos de vista que abonen a un mejor entendimiento del problema. Entonces, además de la apertura también debe haber espacios para amortiguar dichas diferencias y convertirlas en activos que pueden robustecer la toma de decisiones en el marco de la respuesta gubernamental.

Por su parte, la toma de decisiones en un contexto democrático debe suceder en el entendido de que para responder a una amenaza no está permitido vulnerar derechos ni garantías individuales, salvo las excepciones previstas por las leyes de cada país para casos que así lo ameriten. Sin embargo, como ya fue señalado anteriormente, las amenazas contemporáneas a la Seguridad Nacional ya no son otros Estados con intenciones hostiles, sino un amplio catálogo de individuos, grupos, fenómenos y circunstancias que pueden afectar de forma sensible el desarrollo de un país. La concepción de estas afectaciones corresponde a múltiples actores y ámbitos, que incluyen a universidades, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y —naturalmente—

a los servicios gubernamentales de inteligencia para la Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas.

Los centros de estudios universitarios, los *think tanks* y otras organizaciones que están dedicadas al análisis de Políticas Públicas son cada vez más reconocidos por advertir sobre futuros indeseables en materias específicas, como en el caso de la salud. En ese ejemplo, los hábitos alimenticios de la población predisponen ciertas enfermedades crónicas y degenerativas cuya atención recaerá en los sistemas públicos y privados de atención médica. Sin embargo, la disponibilidad de recursos —como camas de hospital y personal médico— sería insuficiente si además de dichos padecimientos también aconteciera una emergencia sanitaria. Esto sucedió con la reciente pandemia por COVID-19 porque colapsaron muchos sistemas de atención a la salud.

Además, la pandemia por COVID-19 evidenció que ni siquiera un alto presupuesto destinado a salud garantizó que hubiera menor número de contagios o que pudieran evitarse los decesos a causa de dicha enfermedad respiratoria. Incluso, Estados Unidos es el país con mayor porcentaje del PIB a salud en 2020 —17.75% (World Bank, 2023a)— y con el mayor monto *per cápita* a salud en 2020 —11,181.72 USD (World Bank, 2023b)—, fue el país de los 38 miembros de la OCDE que entre enero de 2020 y mayo de 2023 —el periodo oficial de vigencia de la pandemia (WHO, 2023)— registró el mayor número de contagios —103,266,404 casos (WHO, 2023)— y decesos —1,124,063 casos (WHO, 2023)—. Sin embargo, en términos proporcionales, a pesar de que México fue el país que tuvo menor porcentaje de población contagiada —5.96% (WHO, 2023 y World Bank, 2023c)— fue el que registró el mayor porcentaje de población fallecida respecto de la población contagiada —4.4% (WHO, 2023 y World Bank, 2023c)— entre los 38 países miembros de la OCDE (WHO, 2023).

Las Políticas Públicas —entonces— representan *per se* una oportunidad estratégica para los centros de estudios del ámbito académico e indudablemente para los servicios gubernamentales de inteligencia para Seguridad Nacional. Es decir, el análisis de Políticas Públicas nutre y robustece el análisis de las amenazas a la Seguridad Nacional y ofrece información con gran valor para contribuir razonablemente a disminuir la incertidumbre en la toma de decisiones en ese ámbito.

De forma complementaria, es pertinente advertir que no pueden evitarse los problemas ni las crisis, pero sí es factible prepararse con el propósito de reducir sus efectos nocivos y controlar razonablemente las variables que sí están en un margen determinado de intervención gubernamental. Las ‘metavulnerabilidades’ son aquellas vulnerabilidades cuya atención o remedio

en el corto plazo está fuera del alcance de los gobiernos (Gelman y Gelman, 2012:50), por lo que las acciones emprendidas para enfrentarlas no surtirán efecto inmediato.

3. Políticas Públicas para la Seguridad Nacional

Las amenazas contemporáneas a la Seguridad Nacional son de varios tipos y —a semejanza de los problemas públicos—, en ocasiones resulta difícil encuadrarlos en un esquema tradicional de atención gubernamental porque pueden estar en un terreno ambiguo. Es pertinente aclarar que un problema público —por más grave o alarmante que sea— no tiene pase automático a convertirse en un problema de Seguridad Nacional, pues a pesar de llevar muchos años en la discusión pública y que haya afectado a miles —o hasta millones— de personas no necesariamente corresponde con la agenda de Seguridad Nacional. En otros términos, una agenda nacional de ‘Seguridad’ —en este caso, usamos el término ‘seguridad’ en general— debe contener y considerar de la manera más exhaustiva posible todas aquellas vulnerabilidades que tiene un Estado, es decir, un país. La identificación de dichas vulnerabilidades responde indudablemente al respectivo análisis de riesgos, pues no es posible integrar una agenda de Seguridad Nacional a partir de la imaginación sino de la máxima objetividad posible. Ante las vulnerabilidades identificadas, sigue considerar una amenaza concreta, toda vez la respuesta para un fenómeno ‘abstracto’ también será abstracta.

Entonces, los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional de un país tienen entre sus misiones elementales el monitoreo permanente de todas las áreas sensibles de un país —incluso considerando aquellos espacios que se encuentran fuera del territorio nacional, como las embajadas— guiados por el ya mencionado análisis de riesgos. Sin embargo, el análisis de riesgos no es privativo de los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional, pues ese instrumento es común en los ámbitos corporativos, industriales, financieros, etc. De ahí que sea válido considerar la existencia de las Políticas Públicas para la Seguridad Nacional —como hace este documento—. Los analistas de inteligencia “deben atravesar un ‘campo de minas’ de errores potenciales” (McLaughlin, 2010/2015:19). El planteamiento de McLaughlin se refiere —entre otros factores— a la incertidumbre en el análisis de inteligencia y a las consecuencias de errores en las decisiones que fueron tomadas con el apoyo de los analistas (McLaughlin, 2010/2015:20).

En cuanto a los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional, es fundamental que el monitoreo de vulnerabilidades también considere las metavulnerabilidades (Gelman y Gelman,

2012:50) porque pueden calificarse como los focos rojos más llamativos y difíciles de atender. Esta dificultad para atender las metavulnerabilidades tiene origen en que éstas se encuentran en el plano de los problemas estructurales, de manera que no es suficiente la existencia de compromisos políticos motivados por agendas visionarias. Este punto es clave porque recuerda la literatura clásica de las Políticas Públicas, específicamente en *Policy Analysis* (Lindblom, 1958) sobre la noción de atender problemas ‘por las ramas —incrementalismo—’ o ‘por la raíz’. En ese marco, el incrementalismo —atención gradual de un problema público— resulta imposible ante una situación grave de salud pública, como la pandemia por COVID-19. La demora en la decisión cuesta vidas.

4. Toma de decisiones y Políticas Públicas para la Seguridad Nacional

Los servicios de inteligencia tienen —por definición— la misión de brindar alternativas al tomador de decisiones para que pueda elegir una de ellas con el mayor conocimiento posible sobre las implicaciones de dicha decisión. En cuanto a las alternativas de políticas públicas, la circunstancia es semejante porque el tomador de decisiones habría de elegir la alternativa que resulte más conveniente —también fraseada como ‘la mejor alternativa’— según la escala de valores que se esté utilizando. Para aclarar este punto de convergencia entre las alternativas que reciben los tomadores de decisiones en el ámbito de la Seguridad Nacional y en el de las Políticas Públicas, dichas alternativas fueron —respectivamente— confeccionadas siguiendo los pasos del ciclo de inteligencia y del ciclo de las Políticas Públicas. En ambos casos está la metodología de la investigación aplicada a problemas públicos y ambos modelos se asemejan porque el resultado esperado —la decisión— puede ser reformulada a partir de un paso crítico: la retroalimentación.

Cuando los tomadores de decisiones reciben las alternativas por parte de sus equipos de analistas —de Seguridad Nacional y de Políticas Públicas— existe la expectativa de que el esfuerzo y despliegue institucionales que dieron origen a esas opciones sean consideradas de la forma más responsable e íntegra posible. En el caso de Seguridad Nacional, los costos de elegir entre una opción y otra puede implicar que se afecte a una parte de la población —incluyendo la posibilidad de que se pierdan vidas—, mientras que en el ámbito de las Políticas Públicas el costo puede verse traducido en el desaprovechamiento de una oportunidad a partir del razonamiento de que no es un momento político adecuado. En el caso de las alternativas para el tomador de decisiones de Seguridad Nacional, el margen de maniobra es acotado y en ocasiones hay que decidir con

información incompleta porque no se cuenta con todos los datos para tener una adecuada comprensión del fenómeno o porque no hay certeza sobre todas las consecuencias de tomar una decisión. Sin embargo, la opción de ‘no actuar’ tampoco resulta aceptable ni conveniente.

El supuesto ejemplificado en el párrafo anterior se materializó en el caso de la pandemia por COVID-19 porque en diciembre de 2019 surgieron en China los primeros casos de una poco común enfermedad respiratoria. En ese momento, ningún país del mundo tenía los datos e indicios para anticiparle a sus tomadores de decisiones que la crisis duraría oficialmente más de tres años. Sin embargo, a medida que pasaban los días fueron conociéndose datos relevantes en cuatro rubros:

- Características del virus del SARS-Cov2 (Harvard, 2022).
- Síntomas de las personas contagiadas.
- Complicaciones causantes de muerte.
- Secuelas de los sobrevivientes.

Los cuatro componentes anteriores corresponden a las primeras preguntas que un tomador de decisiones del más alto nivel político —jefe de Estado y jefe de gobierno— habría de hacer a sus servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional. Una vez recibida la información disponible respecto de ese tipo de enfermedades respiratorias —como otros virus que anteriormente hubieran provocado situaciones parecidas— el siguiente paso habría sido cuestionar **¿qué respuesta gubernamental debía emprenderse y cómo ejecutarla?** La información para responder dichas interrogantes era insuficiente y hasta surgieron datos que hicieron pensar a muchos que esta situación de salud no tendría efectos más allá de los primeros países que registraron contagios: China, Tailandia, Japón y la República de Corea (WHO, 2023). La realidad mostró que esos cálculos iniciales se desmoronaron rápidamente y obligaron a seguir indagando.

Sin embargo, la interrogante sobre la respuesta gubernamental resultaba todavía más complicada de responder porque faltaba certeza sobre las características de la enfermedad y tampoco quedaba muy claro cómo evitar su propagación. En este punto, es indispensable reconocer que el tiempo es vital —literalmente— y que a medida que iban cubriéndose los vacíos de información mediante la cooperación internacional también debía informarse a la población para garantizar su consciencia sobre el tema y anticipar medidas de alcance nacional, regional o global.

Aquí es pertinente explicar que dentro de un país existen posturas alineadas a la valoración gubernamental de los problemas públicos, igual que hay voces disidentes que rechazan el

diagnóstico gubernamental y hasta lo cuestionan por considerarlo exagerado o incluso falso. Sin embargo, en el concierto de la comunidad internacional es más complicado llegar a consensos porque cada país está representado por un jefe de Estado que —naturalmente— tiene un estilo propio de gobernar y —muchas veces— ostenta una agenda política orientada a maximizar sus ganancias electorales a pesar de las necesidades de su población. Entonces, no es sencillo lograr que los jefes de Estado dialoguen sobre temas polémicos, pero es todavía más difícil acordar acciones conjuntas porque involucran el movimiento de sectores que no necesariamente están bajo el control gubernamental y —como ya había sido señalado— pueden rechazar sus políticas.

La toma de decisiones a nivel nacional es complicada porque difícilmente logran el consenso de la población: algunas medidas benefician a unos grupos y al mismo tiempo afectan de forma severa a otros. Esta discusión está en el espíritu de las Políticas Públicas, pues una de las consideraciones más importantes es la identificación tanto de los afectados por una situación conflictiva, como de los beneficiarios por la instrumentación de una determinada Política Pública. Dicha identificación de actores permite anticipar los obstáculos que habrían de enfrentarse en la fase de implementación, además de la correlación de fuerzas promotoras.

En complemento, la toma de decisiones en el plano binacional, multinacional o global es más compleja porque los intereses de cada Estado suelen determinar los parámetros bajo los cuales sus jefes de Estado aceptan o rechazan ciertas cláusulas de los acuerdos internacionales. Además, el proceso de ratificación legislativa de este tipo de convenios y tratados multinacionales lleva periodos específicos de tiempo y en ocasiones hay que hacer adecuaciones normativas previas a su aceptación plena y entrada en vigor. Esto es clave porque puede suceder que un acuerdo o tratado internacional firmado por un jefe de Estado —que actúa en representación unitaria y unipersonal de su país— no sea ratificado por el poder legislativo —que actúa colectivamente en representación de la diversidad de ideologías y grupos dentro de su país—. Entonces, es factible la ausencia de sincronía con los intereses de la mayoría legislativa a pesar del compromiso político del país con la comunidad internacional y propicie que el nuevo acuerdo quede sin efectos legales.

Concretamente, hay temas con mayor propensión a alinear la simpatía de los tomadores de decisiones en la comunidad internacional —como la salud— porque su objetivo superior es notablemente benéfico para cada país firmante. Un ejemplo es el *Reglamento Sanitario Internacional (RSI)*, que es resultado del proceso de ratificación de cada país para formar parte de

la Organización Mundial de la Salud (OMS). El mencionado *RSI* establece con claridad un conjunto de circunstancias bajo las cuales debe funcionar la comunidad internacional en la atención de la salud y cómo proceder ante situaciones como una epidemia o una pandemia. Destacan los artículos 2º, 7º, 14º, 15º y 18º del *RSI* por su relación con la identificación, notificación y respuesta internacional frente a brotes de enfermedades contagiosas (OMS, 2005/2016).

La toma de decisiones sobre Políticas Públicas para la Seguridad Nacional —en específico sobre salud pública global— tiene un margen de control debido a que hay compromisos y obligaciones de cada Estado firmante como parte de la OMS, de manera que hacia el interior de cada país también habría una alineación de las medidas de salud pública. En otras palabras, a pesar de la variedad ideológica y las múltiples corrientes políticas en un país, a nivel de salud pública mundial hay poco espacio para la improvisación; no puede ignorarse lo dispuesto por el *RSI*. Por tal motivo, las políticas públicas para la Seguridad Nacional —en materia de salud pública— también tienen una ruta preestablecida desde un plano nacional agregado sobre la cual pueden ir adaptándose otras medidas subnacionales y locales, especialmente en esquemas descentralizados.

5. Inteligencia y Políticas Públicas para la Seguridad Nacional

La utilidad de las Políticas Públicas es estratégica en sí misma porque permite la atención de los problemas públicos más graves mediante respuestas gubernamentales concretas durante tiempos específicos. Es notable la realidad de los recursos públicos limitados y también las capacidades organizacionales e institucionales acotadas y —objetivamente— no hay indicios de que en el corto o mediano plazo sobren recursos presupuestarios para atender problemas públicos ‘cueste lo que cueste’. Como esto es improbable, debe gobernarse por Políticas Públicas para contribuir de forma metódica a atender situaciones específicas en una etapa temprana porque hay un mayor número de alternativas de ‘solución’, a diferencia de cuando se convirtieron en una crisis.

La capacidad gubernamental de pronosticar la evolución y efectos de las vulnerabilidades de un país mediante sus servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional debe verse como una oportunidad estratégica para explotar la información de forma oportuna y actuar en consecuencia. Si bien, los usuarios por excelencia de los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional son los jefes de Estado y los jefes de gobierno, hay que reconocer que las actividades de ‘inteligencia’ no son un monopolio de dichos servicios. Existen áreas equivalentes a los servicios de inteligencia

en los ámbitos comerciales, financieros, corporativos, industriales, deportivos, educativos, entre otros. Por tal motivo, la información sobre un tema de interés estratégico para un Estado debe fluir adecuadamente para que aquella ‘inteligencia’ llegue al tomador de decisiones correspondiente. En este caso, la acepción de ‘inteligencia’ se refiere a un ‘producto’, según la triple naturaleza propuesta por Sherman Kent: producto, organización y actividad (Kent, 1967:11-12). Aquel tomador de decisiones investido con un mandato tiene la responsabilidad de actuar —primero— para evitar que un problema se desborde y —segundo— para aprovechar las oportunidades estratégicas a partir de las ventajas provistas por haber recibido ‘inteligencia’ de forma oportuna.

En contraste, aquellos tomadores de decisiones que ignoran o no toman en consideración la ‘inteligencia’ que reciben en los productos elaborados por sus equipos de analistas de Seguridad Nacional o de Políticas Públicas cometerán errores que derivarán en afectaciones que pudieron evitarse. En este punto es fundamental reconocer que los productos de inteligencia para la Seguridad Nacional —así como las alternativas de Políticas Públicas— tienen vigencia y caducidad porque si transcurre cierto tiempo la información puede ser —en el mejor de los casos— inocua, pero —en el peor de los casos— perjudicial para la materia, fenómeno o problema en cuestión. En el caso de la salud pública y global, alrededor de la pandemia por COVID-19 varias veces fue divulgada información relacionada con cálculos sobre su duración y eventual finalización, pero la realidad esfumó dichos pronósticos. Durante las primeras semanas de vigencia de la pandemia por COVID-19 varios actores subestimaron su gravedad, pero al corto tiempo fueron refutados realidad e incluso aumentaron las olas de contagios y decesos en el mundo.

Los productos de inteligencia para la Seguridad Nacional deben contener una recomendación directa y concisa para decidir sobre un tema o problema a partir del aprovechamiento de la información ahí contenida. Si un producto de inteligencia para la Seguridad Nacional carece de una recomendación, podría ser simplemente considerado como un producto informativo o enciclopédico. Si un conjunto de alternativas de Políticas Públicas carece de recomendaciones —incluso si recomendaran la no acción— puede entenderse que también es una forma válida de respuesta mientras se encuentra un mejor momento para volverlo a intentar.

En contraste, en el ámbito de la inteligencia para la Seguridad Nacional, la ‘no acción’ resulta una apuesta temeraria porque cuando hay tardanza en la respuesta las condiciones de un auténtico problema en ese ámbito implican su agravamiento. En el multicitado caso de la pandemia

por COVID-19, la diferencia de días transcurridos —por ejemplo— para cerrar escuelas, cerrar centros de trabajo o cancelar actividades de concentración pública, pudo implicar que más personas se contagiaron y perdieran la vida. Entonces, la toma de decisiones en materia de inteligencia para la Seguridad Nacional debe hacerse con la plena consciencia de que la demora puede costar vidas.

Como ya fue señalado, la fase de ‘Retroalimentación’ está presente tanto en el Ciclo de Inteligencia como en el ciclo de las Políticas Públicas. Sin embargo, es pertinente reconocer que no es obligatorio esperar hasta que se haya tomado una decisión de Seguridad Nacional o implementado una Política Pública para identificar áreas de oportunidad y corregirlas. Es preciso reconocer que no puede juzgarse igual la demora en la construcción de un puente peatonal que en el cierre de escuelas, pues las consecuencias de ambas acciones están en polos opuestos. Lo que sí puede juzgarse en ambos casos es que tomar la decisión en el lapso calculado —y recomendado— por los respectivos equipos de analistas, la probabilidad de obtener el resultado esperado es mayor que si dicha decisión llega después. En este punto, es pertinente recordar que Henry Kissinger afirmaba que los analistas tenían una posición diferente a la del estadista porque para este último “el desafío abrumador es la presión del tiempo” (Kissinger, 1995/2014:22).

Un factor clave tiene que ver con el perfil de los tomadores de decisiones, tanto en el ámbito de la Seguridad Nacional como de las Políticas Públicas. En ambos casos se sobreentiende que los tomadores de decisiones tienen el máximo nivel jerárquico en su organización, pues los primeros son jefes de Estado o jefes de gobierno, y en el segundo caso, también pueden ser jefes de Estado, de gobierno, secretarios de Estado o titulares de organismos gubernamentales. El punto es que no podría haber alguien por encima del tomador de decisiones porque eso anularía el sentido de la responsabilidad y su investidura. Esto no significa que los tomadores de decisiones no rindan cuentas, pues un contrapeso del Poder Ejecutivo es —por definición— el Poder Legislativo y el Poder Judicial evita extralimitaciones. Un mecanismo adicional son las diversas formas de control interno y las auditorías. La responsabilidad de los tomadores de decisiones puede ser evaluada por los resultados obtenidos en su gestión, especialmente ante temas fundamentales, como la Seguridad Nacional o la salud pública. La pandemia por COVID-19 englobó claramente ambos temas.

Así como los tomadores de decisiones están sujetos a controles interinstitucionales, los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional y los equipos de analistas de Políticas Públicas también lo están, toda vez que están sujetos a responsabilidades civiles, administrativas y penales,

incluso políticas, dependiendo de la conducta por la que pudieran ser investigados y juzgados. La rendición de cuentas y las responsabilidades no deben ser vistas como un obstáculo para la toma de decisiones, sino como una garantía para la ciudadanía de que sus representantes efectivamente se desempeñaron dentro de los márgenes de su mandato y con estricto apego a sus funciones atribuciones. Esa garantía también debe entenderse como extendida hacia el desempeño organizacional de los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional y de los equipos de analistas de Políticas Públicas, pues usan y explotan las herramientas gubernamentales disponibles.

6. Políticas Públicas para la Seguridad Nacional: Oportunidades para un gobierno efectivo

Así como el análisis de Políticas Públicas exige rigor metodológico para transitar por cada una de las etapas del ciclo correspondiente, la valoración sobre los resultados gubernamentales también obliga a seguir rutas adecuadas que permitan dictaminar la eficiencia y dar luz sobre acciones concretas de mejora. En el ejemplo que ha sido presentado en este documento, la eficiencia en la salud pública es un objetivo superior para la administración del sistema correspondiente y para una circunstancia excepcional como la pandemia por COVID-19. En otras palabras, la obligación permanente del Estado en materia de salud es propiciar las condiciones para que la población goce de un nivel de vida que les permita desarrollarse con normalidad y —en caso de enfermedad— recibir la atención médica necesaria y oportuna.

En contraste, si el Estado es débil en cuanto a su sistema de salud, será más alta la probabilidad de ubicarse en un escenario de crisis debido a la insuficiencia de la infraestructura frente a las necesidades de atención médica de la población. Adicionalmente, esta insuficiencia cotidiana de infraestructura contribuye a que la población presente una menor esperanza de vida al nacer —en años— y que otras circunstancias asociadas también estén fuera de control. Si a este supuesto agregamos la presencia de una pandemia de la gravedad del COVID-19, el resultado es catastrófico. Un país con serios límites en la capacidad de atención médica, con una esperanza de vida por debajo de promedios regionales y con un esquema frágil para detectar vulnerabilidades nacionales, no está en modo estratégico de gobierno sino en ‘piloto automático’.

Encontrarse ante un gobierno que se conduce consuetudinariamente en modo estratégico implica que visualiza objetivamente sus vulnerabilidades y metavulnerabilidades, pero también desarrolla acciones para contrarrestarlas. Asimismo, un gobierno estratégico tiene mayor

propensión a lograr niveles de efectividad y eficiencia en sus sectores prioritarios y de ese modo construir las bases para obtener ventajas y anticiparse a obstáculos, como ya ha sido comentado en el ámbito de la Seguridad Nacional. No obstante, lograr un gobierno estratégico requiere de tomadores de decisiones conscientes del conjunto de circunstancias que están en la realidad de su país y que dirijan de forma adecuada a sus servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional. En cuanto al análisis de Políticas Públicas, este perfil de tomadores de decisiones también trabaja cercanamente a sus equipos de analistas y practica sistemáticamente la retroalimentación.

Un gobierno efectivo no puede existir cuando hay deficiencias metodológicas en cuanto al análisis de Políticas Públicas, o cuando los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional están distraídos atendiendo requerimientos inútiles o sesgados respecto de supuestas amenazas a la integridad del Estado pero que realmente atienden a la agenda política personal de algunos actores. Es muy delicado que un equipo de analistas de Políticas Públicas actúe sin brújula ética, pero es extremadamente grave que un servicio de inteligencia para la Seguridad Nacional obedezca caprichos en lugar de atender el propósito para el que fue creado. En ambos casos, hay una distorsión en las tareas realizadas y en los resultados obtenidos. Generar productos de inteligencia para la Seguridad Nacional sesgados o politizados es antinatural y deshonesto, pero construir alternativas de Políticas Públicas bajo consigna política puede igualmente derivar en productos inútiles. De ahí que los tomadores de decisiones deben ser íntegros, igual que todo el personal de los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional y los equipos de analistas de Políticas Públicas. Si falla el análisis o el tomador de decisiones, habrá sesgos, errores y daños graves.

La construcción de un gobierno efectivo sucede a partir del trabajo en equipo con sus servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional y esa construcción también puede verse nutrida por la cercana coordinación con equipos de analistas de Políticas Públicas. La oportunidad radica —precisamente— en que este funcionamiento armónico sucede en democracia y bajo un esquema activo de contrapesos. Un gobierno efectivo no puede existir en ambientes donde no hay voces disidentes o éstas son suprimidas; tampoco, donde la información gubernamental es oculta o distorsionada. Por lo tanto, un gobierno efectivo es promotor de la retroalimentación hacia todas sus políticas en general, así como hacia sus políticas de Seguridad Nacional. La cuestión estratégica es corregir errores en cuanto son identificados y no esperar a que finalice una crisis.

La dinámica de administrar eficaz y eficientemente un Estado tiene dos rutas: 1) desafiar la

inercia y rutinas ejercidas por los anteriores domadores de decisiones, 2) seguir la misma línea de gobierno. En el primer supuesto, caben las recomendaciones de solventes y robustos servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional, así como el papel activo de los equipos de analistas de Políticas Públicas. Sin embargo, en el segundo supuesto no se requiere demasiado de los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional ni de los equipos de analistas de Políticas Públicas porque la trampa decisional se limita a hacer básicamente lo mismo que hizo el antecesor y erróneamente pensar que eso —por sí mismo— garantiza la efectividad gubernamental.

7. Conclusiones, recomendaciones y propuestas

El eje que ha guiado este documento es la discusión académica sobre la construcción y el aprovechamiento de las oportunidades que permitan obtener ventajas a favor del Estado mexicano mediante la actuación estratégica tanto en el sector de la Seguridad Nacional como de las Políticas Públicas. Fue utilizado el ejemplo de la salud pública con el caso de la pandemia por COVID-19 para señalar que —incluso contando con amplios recursos presupuestarios— no estaba garantizado que un país contuviera los contagios y los decesos. Por lo tanto, un gobierno efectivo y eficiente depende de muchos más factores que simplemente la proporción de recursos frente a resultados.

Una primera conclusión es que el entorno democrático contemporáneo obliga a que los gobiernos actúen bajo las más amplias prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Además, la pluralidad de voces es tan amplia que debe escucharse a quienes apoyan o rechazan las políticas gubernamentales a fin de encontrar aquellos planteamientos que permitan identificar áreas de oportunidad para construir ventajas de cara al futuro. La convergencia de actores respecto de un mismo problema público implica que éstos dialoguen y ofrezcan sus propios argumentos para atender una situación específica. La democracia implica —entre otras cosas— que haya renovación de autoridades electas y que los tomadores de decisiones no sean siempre las mismas personas.

Una segunda idea conclusiva es que los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional y por los equipos de analistas de Políticas Públicas generan —respectivamente— productos de inteligencia y alternativas de políticas, cuyas metodologías tienen amplias semejanzas entre las que destaca la objetividad en la identificación de situaciones conflictivas. De ahí que el análisis de inteligencia para la Seguridad Nacional pueda verse nutrido por el conocimiento generado a partir del análisis de problemas públicos porque eso le permitirá detectar tendencias en la evolución de

dichos problemas para anticiparse a un punto en el que puedan convertirse en una crisis.

Como tercera conclusión, es clave incluir a la ciudadanía en la retroalimentación en los ciclos de inteligencia y de Políticas Públicas porque la población es la principal beneficiaria de las decisiones de Seguridad Nacional y de Políticas Públicas. Entonces, ser receptivos a los comentarios y opiniones de la ciudadanía permite que los tomadores de decisiones puedan retroalimentar a sus respectivos servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional y a sus equipos de analistas de Políticas Públicas. La retroalimentación es fundamental para la elaboración de mejores productos de inteligencia para la Seguridad Nacional y para un diseño más robusto de alternativas de Políticas Públicas. No es necesario esperar hasta que sea tomada la decisión para mejorar sus planteamientos o corregir errores, por lo que la retroalimentación contribuye de forma directa a lograr la eficiencia y eficacia gubernamentales y debe ser una práctica sistemática.

En cuanto a las recomendaciones y propuestas, sobresale la necesidad de contar con un perfil adecuado de tomadores de decisiones para que tengan la capacidad de aprovechar los productos de inteligencia para la Seguridad Nacional y las alternativas de Políticas Públicas. A su vez, los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional y los equipos de analistas de Políticas Públicas deben estar conformados por profesionistas especializados en diversas disciplinas y que cuenten con una robusta formación metodológica. Dicha formación les permitirá actuar con objetividad y satisfacer las necesidades informativas de los tomadores de decisiones del más alto nivel político —jefes de Estado y jefes de gobierno— y de la Administración Pública.

La segunda recomendación y propuesta consiste en analizar detalladamente la respuesta gubernamental emprendida para atender la pandemia por COVID-19, toda vez que todos los países del mundo enfrentaron la misma amenaza y registraron resultados diferenciados en cuanto a contagios y decesos. Este análisis debe ser realizado de la forma más objetiva posible a fin de evitar sesgos condescendientes o estigmatizantes de las decisiones tomadas durante el periodo de vigencia de la pandemia —marzo de 2020 a mayo de 2023—. La Seguridad Nacional contemporánea es multidimensional, por lo que las Políticas Públicas también existen en dicha materia. Por tal motivo es factible considerar el análisis de la pandemia por COVID-19 para mejorar las estrategias gubernamentales y atender problemas públicos que podrían escalar a nivel de Seguridad Nacional.

En el marco de la Seguridad Nacional, resulta inaceptable ignorar las señales que advierten sobre una tendencia desfavorable respecto de un tema o fenómeno de interés, pues esa omisión

puede generar que éste se agrave y requiera una respuesta más costosa de la que habría sido necesaria habiendo actuado oportunamente. En otras palabras, las sorpresas —en sentido estricto— no existen, por lo que un adecuado análisis de las vulnerabilidades y las metavulnerabilidades de un país permitirá estar mejor preparados para actuar. Este análisis contribuye a la conformación de un gobierno eficaz y eficiente porque guía el sentido de la toma de decisiones públicas hacia un enfoque estratégico y lo aleja de prácticas inerciales e irreflexivas. El pensamiento crítico es clave.

Finalmente, asemejar el análisis de Políticas Públicas con el correspondiente a la inteligencia para la Seguridad Nacional representa una oportunidad amplia para ofrecer mejores resultados desde el punto de vista gubernamental. Un administrador del Estado debe considerar la utilidad de los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional y de los equipos de analistas de Políticas Públicas para construir una gestión gubernamental eficaz y eficiente. Los tomadores de decisiones en el más alto nivel político tienen la investidura suficiente para impulsar una brújula estratégica y concentrarse en aprovechar las oportunidades presentes para enfrentar el futuro con un mayor nivel de ventaja. En suma, la consideración de la pandemia por COVID-19 en el marco del análisis de Políticas Públicas nutre la inteligencia para la Seguridad Nacional y contribuyen a que los tomadores de decisiones puedan realmente encabezar un gobierno eficaz.

Bibliografía

- 80th Congress. (1947). National Security Act of 1947. En *The Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled*. Lunes 26 de febrero de 2024. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf>
- CNI. (2020). Ciclo de Inteligencia. En *Centro Nacional de Inteligencia, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, México*. Lunes 26 de febrero de 2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535136/Ciclo_Inteligencia.pdf
- Deloitte. (2013). World Government Summit. Thought Leadership Series. Government Efficiency. Innovate. Scale. Measure. Incent. En *Deloitte y United Arab Emirates*. Lunes 26 de febrero de 2024. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-govtefficiency-08082013.pdf>
- Gelman, O. y Gelman, G. (2012). “Vulnerabilidades de los procesos de elaboración y empleo de inteligencia.”, 17-54 en Tello, J., Laborde, A. y Villarreal, M. (coords.). *Inteligencia Estratégica en el contexto mexicano*, ITESM/Plaza y Valdés.
- Harvard. (2022). COVID-19 basics. En *Harvard Health Publications. Harvard Medical School*. Lunes 4 de diciembre de 2023. <https://www.health.harvard.edu/diseases-and-conditions/covid-19-basics>
- Kent, S. (1967). Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana. Editorial Pleamar.
- Kissinger, H. (1995/2014). La diplomacia. Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, C. (1958). Policy Analysis. En *The American Economic Review*, 48 (3). 298-312. <https://ctsadalbertoazevedo.files.wordpress.com/2016/07/lindblompolicyanalysis.pdf>
- McLaughlin, J. (2010/2015). “Prólogo.” 19-20. En Heuer, R. y Pherson, R. (coords.) *Técnicas Analíticas Estructuradas para el análisis de inteligencia*. Plaza y Valdés.
- OMS. (2005/2016). Reglamento Sanitario Internacional (2005). En *Organización Mundial de la Salud*. Lunes 4 de diciembre de 2023 <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241580496>
- World Bank. (2023a). Current health expenditure (% of GDP). En *World Bank*. Lunes 4 de diciembre de 2023. <https://api.worldbank.org/v2/en/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?downloadformat=excel>
- World Bank. (2023b). Current health expenditure per capita (current US\$). En *World Bank*. Lunes

4 de diciembre de 2023.

<https://api.worldbank.org/v2/en/indicator/SH.XPD.CHEX.PC.CD?downloadformat=excel>

World Bank. (2023c). Population, total. En *World Bank*. Lunes 4 de diciembre de 2023.

<https://api.worldbank.org/v2/en/indicator/SP.POP.TOTL?downloadformat=excel>

WHO. (2023). Coronavirus (COVID-19) Data Download. Dashboard World Health Organization.

En *World Health Organization (WHO)*. Lunes 4 de diciembre de 2023.

<https://covid19.who.int/WHO-COVID-19-global-data.csv>

Bienestar y redistribución del ingreso

Por mi raza hablará la desigualdad

For my race inequality will speak

*Carlos Guerrero de Lizardi**

Resumen: Laboralmente hablando la Universidad Nacional Autónoma de México trata desigualmente a iguales. Utilizando la escasa información disponible sobre los pagos a los trabajadores (administrativos, académicos, investigadores y funcionarios) construimos una unidad de equivalencia. Para estimar la desigualdad de los pagos utilizamos al coeficiente de Gini –que ascendió a 0.65 para el 2020. Una conclusión salta a la vista, el modelo de gestión de la UNAM está invertido –centrado en su burocracia y personal tiempo completo, y no en las profesoras de asignatura quienes imparten más del 70 por ciento de las horas clase y sus estudiantes– y tiene que sustituirse ya. Al respecto puntualizaremos algunas acciones para reducir la dispersión salarial entre los trabajadores pumas.

Abstract: From a labor perspective, the National Autonomous University of Mexico treats equals unequally. Using the scarce information available on payments to workers (administrative, academic, research and civil servants), we constructed an equivalence unit. To estimate the inequality of payments, we used the Gini coefficient, which rose to 0.65 in 2020. One conclusion is obvious: the management model of the UNAM is inverted, focused on its bureaucracy and full-time staff, and not on the subject teachers who teach more than 70 percent of class hours and their students, and it must be replaced now. In this regard, we will point out some actions to reduce the salary dispersion among the Puma workers.

Palabras clave: trabajadores universitarios; pagos y transferencias; coeficiente de Gini; política transversal pro-igualdad; laboratorio puma de microdatos.

* Doctor, Universidad Autónoma de Madrid. Análisis multivariante de series de tiempo y microdatos. Universidad Nacional Autónoma de México. [cgdl@unam.mx](mailto:cgd@unam.mx). Un resumen de cinco cuartillas del presente documento fue publicado en el 2023 en la revista Memoria. Revista de Crítica Militante, No. 286.

García Guzmán, Maximiliano, Berenice Patricia Ramírez López y Gabriel Badillo González, coords. 2025. *Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en México y su democracia*. Vol. XVII de *Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana*. Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Levva, coords. México: COMECSO.

“El ser humano teme al pensamiento más de lo que teme a cualquier otra cosa del mundo; más que la ruina, incluso más que la muerte. El pensamiento es subversivo y revolucionario, destructivo y terrible. El pensamiento es despiadado con los privilegios, las instituciones establecidas y las costumbres cómodas; el pensamiento es anárquico y fuera de la ley, indiferente a la autoridad, descuidado con la sabiduría del pasado.”

Bertrand Russell.

Introducción

El propósito del presente documento es estimar al coeficiente de Gini de los pagos realizados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) al conjunto de sus trabajadores, sean administrativos, técnicos académicos, ayudantes de profesor o investigador, profesores de asignatura, medio tiempo o tiempo completo, investigadores, académicos con cargo administrativo (funcionario académico) o personal de confianza, en el año 2020.

En la primera mitad del capítulo se presentan algunas notas metodológicas y el resultado, esto es, un Gini de 0.65 para el año 2020. En la segunda mitad se proponen algunas medidas para cambiar este patrón de gasto presupuestal que refleja cómo el Modelo UNAM ha privilegiado a su burocracia y personal tiempo completo, maltratando laboralmente hablando a las profesoras quienes imparten más del 70 por ciento de las horas clase, y descuidando a su población objetivo, a las y los estudiantes.

A lo largo del documento analizaremos la realidad universitaria, incluyendo sus formas de gobierno, con base en algunas definiciones perfectamente establecidas en la literatura entre las y los economistas –entre otras los salarios de eficiencia, la productividad aparente del trabajo, la selección adversa, el riesgo moral, y el problema del agente y el principal– con la intención de evidenciar, entre otros colaterales negativos, los incentivos a la corrupción y la degradación académico-social existentes en mi alma mater. Al final del día, esperamos contribuir para una mejor toma de decisiones en nuestra amada universidad.

1. Una primera nota metodológica: el ABC del coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini es el estadístico preferido para evaluar la distribución del ingreso dentro de un país. Su recorrido va de 0.00 a 1. Un valor de cero implica que los ingresos de todos y cada uno de los integrantes de una sociedad son similares, y un valor de uno que una sola persona se apropia

del total de los ingresos de una sociedad —por lo que, consecuentemente, al bolsillo del resto de sus integrantes no caería “ni un solo peso”.

El Banco Mundial (BM) sigue de cerca la distribución del ingreso utilizando al coeficiente de Gini. Así nos enteramos del ranqueo distributivo entre los países. En su portal podemos leer que los tres países con el menor Gini en el 2018 fueron Eslovenia (0.246), República Checa (0.250) y Eslovaquia (0.250). Estados Unidos y Canadá registraron un Gini de 0.414 en 2016 y 0.333 en 2017 respectivamente. Los países con la peor distribución del ingreso son Sudáfrica (0.63 en 2014), Namibia (0.59 en 2015) y Surinam (0.58 en 1999). Si bien los números pueden parecer “similares” debemos subrayar que el acotado rango de valores del coeficiente implica que una “reducida” diferencia puede representar dos patrones distributivos completamente distintos.

Según el BM el coeficiente de Gini en México ascendió a 0.45 en el 2018. Solo como referencia señalemos que el Gini “promedio” en el mundo es de 0.35, implicando que nuestro país forma parte del vergonzoso grupo de países con las peores distribuciones del ingreso. Por cierto, en todas y cada una de las ciencias sociales, en México y el mundo, se han estudiado los determinantes de la distribución del ingreso. Para el caso de nuestro país baste como ejemplo la siguiente cita.

Desde nuestro punto de vista está claro que es necesario superar ya los traumas pasados, resulta imprescindible instrumentar nuevas políticas económicas acompañadas de nuevos diseños institucionales, para enfrentar los enormes problemas nacionales de cara a la globalización que opera como realidad mundial... Una conclusión es que la distribución del ingreso no sigue una regla simple, sino un proceso de regateo basado en el poder de mercado, en un contexto histórico que le proporciona inercia y en el que las instituciones desempeñan un papel clave. (Guerrero y Lomelí, 2017, pp. 969-70 y p. 958, subrayados míos)

Si bien el coeficiente de Gini es el estadístico preferido para estimar a la desigualdad del ingreso, cabe destacar que también se ha aplicado a otras variables, por ejemplo al acervo neto, esto es, una vez deducidas las deudas, de riqueza. Tanto el flujo de ingresos como el acervo de riqueza —financiera y no financiera— son, desde el punto de vista económico, valores, esto es, cantidades por precios ($V=Q \cdot P$) y, en este sentido, su cuantificación puede hacerse a precios

corrientes y a precios “constantes”. Adicionalmente en el caso de la riqueza en manos de las familias se utilizan algunas tasas de depreciación y de interés para valorarla a lo largo del tiempo (Davies, Sandstrom, Shorrocks y Wolff, 2010).

En el mundo solo alrededor de quince países producen regularmente información –basada en micro encuestas– respecto al monto del acervo neto de riqueza y, tanto o más importante, su distribución entre los hogares. Destacadamente en los Estados Unidos su banco central, el Sistema de la Reserva Federal (FED), levanta desde hace décadas una encuesta semestral con esta finalidad (Bricker, Goodman, Moore y Henriques Volz, 2021). Llama la atención que no sea la agencia que compila a su sistema de cuentas nacionales, el Bureau of Economic Analysis, o la agencia que compila a su índice de precios al consumidor, el Bureau of Labor Statistics, sino sea la FED la que sigue de cerca a la distribución de la riqueza entre los hogares estadounidenses. Y nuestra respuesta es simple. Debemos multiplicar al ingreso anual por ocho veces, aproximadamente, para obtener el nivel de la riqueza, también anualmente. Este múltiplo es similar para el resto de los países que también estiman a este acervo. En breve, estamos hablando de cifras inimaginables y que superan muchas veces al Producto Interno Bruto (PIB) generado en las economías respectivas. De allí que a la FED le preocupe, y mucho, su trayectoria en el tiempo.

No existe información detallada sobre el monto del acervo neto de riqueza en manos de los hogares mexicanos, y mucho menos de su distribución. Apenas en el 2021 conjuntamente el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicaron los resultados de la primera encuesta sobre las finanzas de los hogares correspondiente a 2019. En este sentido remitimos a Guerrero (2012) quien, utilizando a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), estimó al coeficiente de Gini entre 1984 y 2012. Cabe destacar que, ante la ausencia de valores, el citado autor utilizó a las cantidades de bienes-riqueza en posesión de las familias, entre muchos otros viviendas, automóviles, electrodomésticos y computadoras personales.

Así entonces debemos ampliar nuestra visión respecto a las bondades del uso del coeficiente de Gini. Este estadístico sirve para evaluar la distribución de valores –como el ingreso–, de valores ajustados utilizando algunas tasas –como la riqueza–, y aún de la distribución de cantidades. Puesto con otras palabras, el coeficiente de Gini sirve para analizar la distribución de cualquier variable, sea un flujo o un acervo, sin importar su unidad de medida –y aun con números negativos

(Márquez, 2022) realizando una conveniente estandarización— a nivel digamos de una sociedad, regularmente la distribución del ingreso entre las familias mexicanas, y a nivel de una microsociedad, digamos la comunidad puma.

Quiero cerrar este primer apartado señalando que ya es tiempo que las instituciones “autónomas” en nuestro país, entre otras el Banco de México y el Instituto Nacional Electoral, abran un laboratorio de microdatos, como ya existe en el INEGI solo para sus productos, en vistas a que cualquier ciudadano pueda estimar, entre otros estadísticos, al coeficiente de Gini correspondiente a los pagos otorgados a todas y cada una de sus trabajadoras. En la misma dirección invito a hacer lo propio a nuestras universidades hermanas públicas y privadas. La distribución del ingreso en un país es un mero reflejo de la repartición del ingreso a lo largo y ancho de su economía y, destacadamente, al interior de sus instituciones.

2. Otras notas metodológicas

Los ingresos de una persona son valores, esto es, cantidades por precios ($V=Q \cdot P$). Análogamente la otra cara de la moneda, los pagos recibidos, también constituyen valores. El primer paso para estimar al coeficiente de Gini correspondiente a los pagos recibidos por los trabajadores universitarios, sean administrativos, técnicos académicos, ayudantes de profesor o investigador, profesores de asignatura, medio tiempo o tiempo completo, investigadores, académicos con cargo administrativo (funcionario académico) o personal de confianza, fue, precisamente, sumar sus percepciones netas, esto es, descontados los impuestos y otras retenciones, a lo largo del 2020. Para dimensionar académicamente a mi alma mater recordemos que alrededor del 70 por ciento del total de horas semana impartidas en la educación media superior, superior y posgrado, recae sobre los hombros de las profesoras y profesores de asignatura.

Ahora explicitaré algunas decisiones tomadas para determinar el pago anual recibido por los integrantes de la microsociedad puma durante el 2020, o dicho económicamente, el valor recibido por cada uno de los miembros de esta comunidad.

1) La universidad contrata a una profesora de asignatura y a un profesor o investigador de tiempo completo, entre otras figuras. En el primer caso aparecen dos categorías, A y B, y en el segundo se agrega una tercera, la C. En una posición privilegiada se encuentran las y los eméritos ya que reciben alrededor de 160 mil pesos mensuales —los cuales más que triplican al pago recibido

por una profesora tiempo completo de nuevo ingreso. Esta distinción es permanente y vitalicia, esto es, compite con la pensión otorgada por el ISSSTE, y cuenta con su propio Programa en la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA).

2) Una percepción que reconocemos los pumas pero que puede llamar la atención fuera de nuestra comunidad es la “compensación por antigüedad docente”. Quien escribe estas líneas es profesor titular C tiempo completo definitivo con 20 años de antigüedad. En la quincena 16 del 2022 recibió dos sueldos, uno por su categoría y otro por su antigüedad. El primero ascendió a 16,965 y el segundo a 6,786 pesos. Entre otros colaterales negativos esta compensación ha coadyuvado el envejecimiento de la planta a lo largo y ancho de las dependencias puma –y la necesidad de instrumentar una política opuesta, el Programa de Renovación Académica compuesto por el Subprograma de Retiro Voluntario y el Subprograma de Incorporación de Jóvenes Académicos de Carrera (SIJA).

3) Una percepción clave se deriva del Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (PRIDE), que establece cuatro niveles asociados a un estímulo como porcentaje del salario tabular de entre 45 y 50, 65 y 70, 85 y 95, y 105 y 115 respectivamente. Así por ejemplo quien escribe es PRIDE nivel C por lo que recibió como estímulo en la quincena 16 del 2022 el 85% de su sueldo, a saber 20,188 pesos adicionales.

Por su parte el grueso de las y los cientos y cientos de secretarios y jefes de división –entre otras posiciones– son profesores tiempo completo. De hecho, debemos reconocer que continúan cumpliendo con algunas de sus obligaciones contractuales como personal académico por lo que permanecen en el programa de primas. Precisamente tanto el pago de ocho horas adicionales como un estímulo por su papel como administradores obedecen a este razonamiento. Para ilustrar comento que, como jefe de la división de estudios de posgrado de mi facultad recibí entre febrero de 2016 y mayo de 2018 alrededor de 35 mil pesos mensuales adicionales como estímulo que, a propósito, no aparecía registrado en mi talón quincenal de pagos.

4) En nuestra estimación del coeficiente de Gini ajustamos a los pagos recibidos por algunos miembros del personal académico ya sin funciones directivas. Lo anterior se desprende del Estatuto del Personal Académico.

Los profesores e investigadores de carrera designados por la Junta de Gobierno para el desempeño de un cargo directivo de funcionario académico conservarán como remuneración mensual, cuando dejen dicho cargo directivo, la establecida en el tabulador vigente a la fecha de su separación durante los tres años inmediatos posteriores a la fecha en que termine el mencionado cargo, además de la correspondiente a su categoría y nivel académico, siempre que sigan formando parte del personal académico de carrera de tiempo completo en forma ininterrumpida, y estén en alguno de los siguientes supuestos: 1.- Tener más de 20 años de antigüedad académica al servicio de la UNAM y haber permanecido cuando menos 2 años en el cargo directivo de funcionario académico; 2.- Haber desempeñado sin interrupción durante cuatro años el cargo directivo de que se trate. (artículo 59 del EPA)

El nombramiento de un director se extiende por cuatro años. Y puede reelegirse por otro cuatro –situación que normalmente ocurre. Parece que, en algunos casos excepcionales, un director de dependencia ha extendido su función por más de ocho años. Así entonces, algunos pocos miembros de nuestra comunidad pueden llegar a recibir, hasta por once años, un ingreso monetario mensual neto superior a los 120 mil pesos corrientes –tres de los cuales representan una especie de “súper bono de salida”.

5) La metodología que aplica el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) para estimar a los ingresos de las familias mexicanas establece inicialmente dos grupos de ingresos, los monetarios y los no monetarios. En la misma dirección suma a los ingresos de los hogares las transferencias recibidas a propósito de algún(os) programa(s) público(s) federal(es) y/o estatal(es). La metodología del CONEVAL ha sido replicada internacionalmente porque no discrimina el origen del ingreso (suma transferencias y monetiza a ingresos en especie), y porque su perspectiva es multidimensional –como lo son las desigualdades entre las y los mexicanos en general, y entre el personal académico puma en particular.¹

Actualmente podemos listar a, aproximadamente, cien directores de dependencia a lo largo y ancho de la UNAM –más de doscientos si incluimos a otras oficinas encabezadas por personal académico no nombrado por la JG. De hecho, el grueso forma parte del Colegio de directores –autoridad reconocida dentro de la legislación– con sillas ex officio en el Consejo Universitario

(CU).² Un director tiene a su disposición a todo el aparato burocrático de la UNAM y dentro de su dependencia a varias oficinas ligadas a la administración –académica y no académica. Un director de dependencia recibe así variopintas “transferencias”, servicios y pagos “no monetarios”.

Las “transferencias” y los servicios y pagos “en especie” se extienden a la mayoría de los cientos y cientos de funcionarios académicos (coordinadores, secretarías generales, jefes de división, etc.). Al respecto mencionemos que, entre otros ejemplos, tienen a su disposición un automóvil, el pago de la gasolina y cualquier otro gasto ligado a su mantenimiento, un chofer, una tableta, un celular, viajes nacionales e internacionales todo incluido al año, y también pueden echar mano del “fondo revolvente” para sufragar los alimentos consumidos en un restaurante. Visiblemente entonces las desigualdades entre los académicos pumas rebasan la dimensión exclusivamente monetaria.

6) El gobierno federal otorgó un subsidio a la UNAM superior a los 40 mil millones de pesos en el 2020. Para dimensionarlo señalemos que el presupuesto enviado a 16 de los 32 estados de nuestro país, técnicamente la suma de los ramos 28 y 33, fue inferior al subsidio recibido por mi alma mater. Así, dieciséis gobiernos estatales funcionan y atienden a millones y millones de ciudadanos con un presupuesto mucho menor al recibido por la universidad nacional. O en palabras de Pineda (2022), la UNAM ejerce anualmente casi la mitad de todo el presupuesto público dedicado a la educación superior. Por su parte, la misma UNAM manifestó que tuvo “ingresos propios” por poco más de 4 mil millones de pesos ese mismo año.

Cualquier universidad, pública o privada, en México y el mundo, obtiene ingresos adicionales a través de proyectos pagados por agentes “externos”. Unos tantos de esos proyectos se explican por el prestigio, o “marca”, de las propias universidades, y son realizados por académicos y funcionarios dentro de las propias instalaciones universitarias. En la misma dirección una parte del costo de los proyectos incluye el llamado “overhead”, esto es, una proporción de los ingresos totales cotizados por el mismo. Quien escribe trabajó como profesor-investigador y director de programas de posgrado en el Tecnológico de Monterrey por once años. En su momento el “overhead” representaba alrededor del diecisiete por ciento de los ingresos obtenidos por un proyecto. En la universidad de Harvard, específicamente en su escuela de Gobierno J. F. K. en la cual realicé un programa ejecutivo y posteriormente una estancia de investigación, el “overhead” que pagan los académicos y funcionarios a su institución rondaba entre el quince y el treinta por

ciento del presupuesto total de un proyecto.

Una proporción de los más de 4 mil millones de pesos de ingresos propios de la UNAM se originaron en los proyectos realizados por su personal –llamados entre otros ejemplos convenios UNAM de la mano de instituciones externas. El meollo aquí es que la legislación universitaria es mínima y permisiva respecto al “overhead”. Por otro lado, queremos enfatizar que cualquier contrato incluye la firma del director de la dependencia respectiva y especifica los pagos por honorarios para los involucrados, teniendo como telón de fondo un oligopolio creado y/o reforzado por las mismas autoridades. Así las cosas, suponemos que la cifra señalada en la Cuenta Anual 2020 es apenas un punto de referencia en el sentido que la mayoría de los ingresos adicionales obtenidos por académicos y funcionarios no costearon, y por tanto no ingresaron, un “overhead” a la universidad. En nuestra estimación del coeficiente de Gini prorratamos una parte de los ingresos propios pumas.

7) Para hacer equivalentes los pagos anuales recibidos por los trabajadores pumas contratados por horas, medio tiempo y tiempo completo construí una unidad de equivalencia, la hora semana pagada. Por ejemplo, dividí a los pagos anuales recibidos por un profesor tiempo completo entre 40 horas y en el caso de los funcionarios entre 48, y para el caso de las profesoras hora clase realicé un ajuste “por calendario” –como se dice en el análisis de series de tiempo–, esto es, dividí sus pagos anuales según el número de semanas trabajadas en el 2020. Así entonces hice comparables a los pagos recibidos por una profesora de asignatura y el resto de los pumas contratados medio tiempo o tiempo completo.

8) La hora semana pagada representa la cantidad (Q). Al respecto cabe explicitar el siguiente supuesto: la clase impartida por una profesora de asignatura, un profesor de tiempo completo, y un profesor-funcionario son similares en términos de sus características, esto es, su calidad. Se trata de una misma cantidad (Q), es decir, una hora semana, indistinguible en términos de su calidad como se dice en los Sistemas de Cuentas Nacionales (Lequiller y Blades, 2014, Caja 2.1, p. 54). Subrayo que este supuesto no es mío sino se desprende del propio Estatuto del Personal Académico –que omite hablar de la calidad de una clase impartida según los distintos contratos, o puesto en positivo, iguala a las cátedras impartidas por pares, sean de asignatura o tiempo completo. Añado que, en los programas de estímulos recibidos por unas y otros, no aparece un solo criterio ligado a la calidad de la clase impartida. Por tanto, para el Estatuto del Personal Académico (EPA)

y los programas de estímulos de la DGAPA cualquier hora semana pagada exhibe una calidad similar.³

3. El elefante en la habitación universitaria

Si multiplicamos a la hora semana (Q) por su precio (P) obtenemos el pago recibido por los distintos trabajadores, esto es, un valor ($V=Q \cdot P$). El problema que salta a la vista aquí es el siguiente: si se trata de la misma unidad de equivalencia, la hora semana, y obtenemos claramente distintos valores –el pago otorgado por una hora semana a una profesora de asignatura, un profesor tiempo completo y un funcionario– entonces el precio (P) pagado por la UNAM por una misma hora semana, es decir, una misma cantidad (Q), es significativamente distinto. Esto viola al ABC de la economía y, claro está, al derecho laboral. Puesto en breve: la universidad está tratando a iguales, a personas que realizan una misma actividad laboral docente, de manera desigual –en la medida que el coeficiente de Gini, basado en los pagos por hora semana en el 2020, ascendió a 0.65.

¿Cómo explicamos los economistas este fenómeno –que en un mercado las cantidades se paguen a distintos precios? La única respuesta, sea desde la ortodoxia o la heterodoxia, es lo que llamamos poder de mercado –que refiere la capacidad de un agente, o varios, de imponer un precio al resto de los participantes, apropiándose así de su excedente. Los menos reciben salarios de eficiencia, y los otros, los más, salarios indignos.

Estructuralmente la evidencia es terminante: por décadas y décadas –cabe subrayar que se trata de un problema añejo– el precio de la hora semana pagada a un puma tiempo completo ha aumentado jugosamente en términos reales, pero en el caso del precio de la hora semana pagada a una profesora de asignatura se ha mantenido plano, entre otras variables en juego. Y una parte de la explicación es la siguiente. Desde el punto de vista de los arreglos institucionales recordemos que en los Consejos Técnicos (CT) y el propio CU –ambas autoridades constituidas según el artículo tercero de nuestra Ley Orgánica– existe una mínima participación de las y los profesores de asignatura. Lo anterior representa una tremenda desproporcionalidad, o franca exclusión, si reconocemos que las profesoras de asignatura llevan sobre sus hombros alrededor del setenta por ciento de las horas semana impartidas a lo largo y ancho de las dependencias pumas.⁴

Para cerrar este apartado queremos recordar que nuestra estimación del Gini incluye al conjunto de trabajadores pumas –entre otros a los trabajadores administrativos de base. Si bien

hemos ejemplificado los contrastes entre los pagos hacia las profesoras de asignatura, los profesores de tiempo completo y los funcionarios, no debemos olvidar que la desigualdad aquí estimada y la multidimensional incluye a todas y todos los trabajadores pumas.

4. Hacia una política transversal pro-igualdad

Las políticas públicas –en cualquier país y dentro y fuera de las universidades– requieren la transversalidad de, por orden de relevancia, los siguientes objetivos: la igualdad de género, el aseguramiento de un mínimo bienestar material para todos y todas, y la restauración del equilibrio entre la biocapacidad y la huella ecológica. Naturalmente los tres objetivos se refuerzan positivamente –y lo contrario, sin estos componentes continuaremos presenciando, entre otros terribles colaterales, la pérdida de cohesión social y microsocioal, y el acelerado deterioro ambiental.

El trato desigual a iguales es un resultado acumulado de las políticas académicas y administrativas universitarias. La UNAM, entonces, debe cambiar ya –empezando por sus formas de gobierno que representan el teatro en el que se han diseñado y aun instrumentado tales decisiones. Evidentemente de la mano también es necesario la actualización de su legislación, destacadamente la Ley Orgánica, el Estatuto General y el EPA.⁵ Si genuinamente la UNAM constituye la “Universidad de la Nación”, como discriminatoriamente afirman sus autoridades, entonces su urgente transformación debe discutirse fuera y dentro de sí misma, a lo largo y ancho del país y de sus instituciones.

A diferencias de los profesores y estudiantes elegidos por su comunidad para representarlos en el CU, los directores de las dependencias no fueron votados. Fueron propuestos por el rector y nombrados por la JG y, simplemente por su número, influencia y modus operandi, aseguran el control del CU a esas mismas autoridades. El rector es nombrado por la JG y sus miembros son propuestos por el rector y aprobados en el CU. Desde mediados de la década de los cuarenta del siglo pasado el diseño institucional de la UNAM ha garantizado el ejercicio del poder autoritario del rector y sus socios “académicos”. Ordorika (2022) puntualiza que, desde hace más de setenta años, ninguna de las propuestas o iniciativas sometidas por un rector ha sido rechazada por el Consejo Universitario –incluyendo, claro está, el nombramiento de los integrantes de la Junta de Gobierno quienes, a su vez, nombran al propio rector. Por su parte, Solís (2019) nos recuerda que entre 1933 y 1944 el rector se elegía por votación indirecta a través del Consejo Universitario, y

que solo posteriormente el presidente Ruiz Cortines creó a la Junta de Gobierno –poder constituido según la legislación el cual, por omisión de las propias reglas del juego, no rinde cuentas a ninguna otra instancia dentro o fuera de los muros universitarios.

Dicho lo anterior no parece exagerado afirmar que el proceso de conformación de las autoridades universitarias garantiza la producción y reproducción de una plutocracia –ajena a su comunidad, constituida actualmente por más de 350 mil estudiantes, más de 40 mil académicos, y más de 30 mil trabajadores administrativos de base.

Existen variopintos problemas de información asimétrica y de toma de decisiones que, gravemente, atentan contra los propios universitarios y el país entero, entre otros el analizado en este documento. Son nombrados en la ciencia económica de distintas maneras –de selección adversa, de riesgo moral, y del agente y el principal–, y se originan en el diseño de las estructuras de gobierno. Para muestra tres botones. El informe anual del rector omite la estadística más básica en términos de rendición de cuentas, a saber, la eficiencia terminal por cohorte. ¿De los cientos de miles de estudiantes que ingresan a la UNAM semestre a semestre, año a año, por generación o cohorte, en sus distintos niveles, programas y dependencias, cuántos egresan en tiempo y forma? La respuesta no es pública.

El segundo ejemplo, a diferencia de una de las instituciones más conservadora que tenemos, el Banco Central, que ya publica sus minutas que detallan los debates técnicos respecto a la toma de decisiones de política monetaria, la Junta de Gobierno no detalla ni un solo argumento respecto a su toma de decisiones. Parece entonces que sus criterios no son técnicos sino políticos en el peor sentido de la palabra. Ningún científico oculta sus puntos de vista sino los comparte –ciencia abierta, ni más ni menos.

Tercer ejemplo. En el mismo sentido incluimos a los Consejos Técnicos –ya que su conformación minimiza la opinión del grueso de las comunidades, empezando por los propios cientos de miles de estudiantes. Subrayemos, su composición está mayoritariamente dominada por “socios académicos” tiempo completo y no por los profesores de asignatura quienes, insistimos, representan más del setenta por ciento de las horas clase impartidas a lo largo y ancho de las aulas universitarias. Durante el movimiento “La UNAM no paga” del 2021 en mi dependencia no fueron ni los 500 profesores de asignatura, ni mucho menos los 100 de tiempo completo, quienes levantaron la voz. Y tampoco “abrió boca” el “sindicato” que tiene la titularidad del contrato

colectivo del personal académico –la AAPAUNAM.

Fueron los estudiantes. Salta a la vista así uno de los tantos resultados obtenidos a través de los mecanismos de control empleados por las distintas autoridades, ni más ni menos, que el colectivo académico niegue la existencia –entre pares pumas– de su objeto de estudio preferido, a saber, la desigualdad. Se requiere entonces la recuperación de los CT paritarios, esto es, con idéntica representación de profesores –tiempo completo y asignatura– y de estudiantes. Con el movimiento “La UNAM no paga” los estudiantes organizados de la Facultad de Economía demostraron un compromiso con su comunidad y una lucidez superior a la de muchos profesores tiempo completo, sindicatos y autoridades en general.

Si la solución propuesta al grave problema de exclusión al seno de los Consejos Técnicos (CT) suena “excesiva”, otra solución sería la recuperación del diseño institucional de las primeras universidades, en México y el mundo, a saber, los Colegios de profesoras y profesores como mecanismo directo de representación y, tanto o más importante, toma de decisiones. El actual andamiaje legal –diseñado en la década de los cuarenta del siglo pasado– tiene que mejorarse sustancialmente ya.

Un ejemplo emblemático de las cosas que tienen que cambiar es el siguiente. Un académico tiempo completo, dejando de lado las numerosas contrataciones “discrecionales” por el artículo 51 del EPA, obtuvo su plaza al resultar “favorecido” en un concurso de oposición en el que participaron, directa e indirectamente, distintas autoridades y “cuerpos colegiados”. Aun así, existe un PRIDE con cuatro niveles, que evalúa su desempeño cada cinco años y que, por sí mismo, genera una dispersión salarial de entre 50 y 115 por ciento. Evidentemente el PRIDE es administrado por las mismas autoridades y “cuerpos colegiados”.

Quiero puntualizar otros ejemplos. Los premios Universidad Nacional –y otros similares ligados a concursos–, son otorgados anualmente a académicos e investigadores. En total hablamos de millones de pesos y que, por premio, representan varias veces el pago mensual recibido por una profesora SIJA. En otras universidades, en México y el mundo, el otorgamiento de un emeritazgo no representa un solo peso de ingreso adicional para el académico o investigador reconocido. Dicho sea de paso, un emérito puma recibe un pago neto superior al obtenido por un miembro de El Colegio Nacional. La UNAM estableció la figura de “coordinador de programa de posgrado” –a diferencia de otras universidades con programas multi sede en el que el jefe de posgrado de una

sede juega el papel de coordinador. A propósito, la UNAM cuenta con más de cuarenta programas de posgrado. Así, en resumen, la administración universitaria está constituida por cientos y miles de funcionarios a lo largo y ancho de sus dependencias —y sobra decir entonces, urge su adelgazamiento y rediseño profundo.

Las teorías económicas afirman que el reconocimiento al “trabajo bien hecho” es clave, para quien lo recibe, para sus pares, y para la organización misma. No se me malinterprete. Las distintas categorías, niveles PRIDE, bonos por antigüedad, premios y distinciones, otorgamiento de emeritazgos son, en la mayoría de los casos, el reconocimiento a la “productividad aparente del trabajo” como correctamente lo categoriza el Nobel Solow. Se dice aparente porque, precisamente, se reconoce la determinación de otras variables bajo las cuales se realiza la actividad en juego. Para abrir boca en nuestro caso señalemos que una profesora de asignatura no dispone de una oficina o una computadora asignada de cara a las condiciones materiales que rodean a un profesor tiempo completo o a un funcionario, o alguna estabilidad laboral ya que firma un contrato semestral.

Dejando de lado que el conjunto de discriminaciones anteriormente señaladas también representa el ejercicio del poder y sus intereses, el meollo es que, económicamente hablando, provoca una dispersión salarial entre el personal universitario que ocasiona un coeficiente de Gini vergonzoso, en términos universitarios y como país. Particularmente el pago por hora semana a una profesora de asignatura está por debajo de lo que llama el Nobel Stiglitz salario de eficiencia. Evidentemente, también los trabajadores administrativos de base están sujetos a variados mecanismos de control basados en “premios” y “castigos”.

Creo que estamos de acuerdo en que un coeficiente de Gini correspondiente a los pagos a los trabajadores universitarios de 0.65 tiene que reducirse sustancial y rápidamente. Y aunque no fuese el caso el meollo es que la UNAM está obligada a pagar a un mismo precio la hora semana. *Ceteris paribus* tiene entonces que, en primerísimo lugar, modificar la asignación de su presupuesto de egresos. En concreto, tiene que reducir la dispersión salarial entre todos y cada uno de sus trabajadores. Entre otras medidas, reducir los pagos —monetarios y no monetarios— a los últimos dos deciles para incrementarlos en el resto de la distribución —empezando por la disminución a sus ricos y súper ricos o burocracia “dorada”. Y también reducir otros “gastos”. Veamos dos ejemplos.

A los funcionarios académicos ya se les reconoce su trabajo en la medida que reciben un pago adicional por 8 horas a la semana, por lo que sus estímulos, primas, pagos y servicios en

especie, etcétera –y que subrayamos no aparecen en el talón de pagos–, representan una más que duplicación de la nómina asociada a los mismos. Al respecto la propia UNAM reconoce que el gasto dedicado a la administración, subestimado por mucho, rebasa los cuatro puntos porcentuales de su presupuesto. En este sentido –para abrir boca–, más de mil millones de pesos se liberarían si la burocracia dorada y los últimos dos deciles se “apretaran el cinturón”.

Otra gravísima práctica tiene que ver con el sistema descentralizado de compras de la UNAM. En el grueso de las dependencias existe la figura de jefe de departamento de compras. Si un jefe de división solicita la sustitución de los neumáticos de su automóvil proporcionado por la universidad, entonces el jefe de compras lo hace previa autorización del director de la dependencia –y según el monto de la factura se comparan tres cotizaciones sometidas por los proveedores autorizados. El meollo es que el parque vehicular de la UNAM rebasa las mil unidades distribuidas a los largo y ancho de sus dependencias y oficinas administrativas. Este es un simple ejemplo ligado al mejor ejercicio del presupuesto que tiene a la mano la UNAM si abriese una ventanilla única para comprar a mejores precios no solo los neumáticos de su numeroso parque vehicular sino de una larguísima lista de bienes y servicios. Simplemente me pregunto por qué no lo hace.

5. Reflexiones finales

Espero que las siguientes seis reflexiones sirvan para explicitar puntualmente las motivaciones “detrás” de este documento.

Primera reflexión. México y el mundo acumulan un desequilibrio creciente entre la huella ecológica y la biocapacidad (Wackernagel, Beyers, y Rout, 2019). Así por ejemplo si la población mundial recibiera el ingreso por cabeza del estadounidense a precios del 2016, se requeriría multiplicar al planeta tierra por cinco. Aun si tomásemos al ingreso promedio de México observado en el mismo año, esto es, 9,868 dólares constantes, se requeriría un planeta 1.59 veces más grande (Guerrero, 2021, 2022). En breve, las afectaciones al planeta por la producción de bienes y servicios y el manejo de desechos –la llamada huella ecológica– rebasan la capacidad de regeneración de la vida en el planeta –la biocapacidad, que constituye una ley tal cual, como lo es la ley de la gravedad. La expresión más visible de su desequilibrio, pero ni mucho menos la única, es el cambio climático. El secretario de las Naciones Unidas ya escribió sobre la necesidad del decrecimiento económico como mecanismo para restaurar el equilibrio ecológico en el planeta y declaró al cambio climático

más mortal que el coronavirus.

Otra alternativa a la economía centrada en el crecimiento, que considera el crecimiento económico permanente necesario para atajar la pobreza, mantener los puestos de trabajo y resolver los problemas ambientales, puede encontrarse en el movimiento decrecentista. El término “decrecimiento”, que adquirió relevancia tras la Primera Conferencia Internacional sobre Decrecimiento para la Sostenibilidad Ecológica y la Equidad Social, celebrada en París en 2008, trasciende la mera crítica del PIB como medida del bienestar: el concepto encarna un cuestionamiento radical de los objetivos sociales y propone los valores comunes de los cuidados, la solidaridad y la cooperación y la idea de que somos parte de la Naturaleza. También se lo conoce como “movimiento poscrecentista”, *décroissance*, *Postwachstum*, economía “del estado estacionario” o “del donut” y “prosperidad sin crecimiento”, entre otras denominaciones. El origen del término, presente en el francés *décroissance* o en el italiano *decrescita*, hace referencia a un río cuyo caudal vuelve a niveles normales tras una crecida desastrosa. (Guterres, 2020a, p. 6/17, y 2020b)

Las aspiraciones económicas individuales tienen que compatibilizarse con los tres ejes mencionados de cualquier política pública. Para que la crisis climática no acabe con la humanidad debemos decrecer económicamente —y de la mano distribuir mucho mejor los bienes y servicios producidos tal que aseguremos un mínimo bienestar material para todos y todas. En este sentido los pagos que recibimos deben estar acotados por un mínimo y un máximo, en la UNAM, México y el mundo. Desde su posición privilegiada, en tantos sentidos, la comunidad puma debe dar el ejemplo a la Nación. La “alternativa” es continuar con las “soluciones” individuales en esta “sociedad” de mercado con sus visibles efectos, la descomposición social —y particularmente de la comunidad universitaria— y la destrucción del planeta.

Segunda reflexión. Es urgente que la universidad abra un laboratorio de microdatos. Las actuales obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas son absolutamente insuficientes. El INEGI ya dio el ejemplo hace años con su laboratorio para que cualquier profesional acceda a los microdatos levantados en las decenas de sus productos salvaguardando, claro está, al principio de confidencialidad. La información agregada disponible es absolutamente insuficiente para que la propia comunidad puma se analice a sí misma.

Tercera reflexión. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) también genera una distorsión en la estructura salarial de los profesores-investigadores del país entero. O puesto con otras palabras, también abona, en un sentido negativo, a la mala distribución del ingreso en México. Quien escribe fue justamente nivel 3 y, simultáneamente, jefe de división. Como SNI recibí más de 30 mil pesos mensuales adicionales y tuve la oportunidad de contar con tres salarios mínimos para pagar a uno o dos asistentes –un privilegio que contribuye a la desigualdad multidimensional entre académicos. En breve, mis ingresos mensuales acumulados, como profesor puma, funcionario e investigador nacional nivel tres, rebasaron los 110 mil pesos mensuales por un par de años. En un país como el nuestro, en el que el grueso de su población ocupada ingresa menos de 15 mil pesos mensuales, con universidades variopintas en términos del pago a sus académicos, el SNI no debería dispersar exageradamente los estímulos otorgados. La existencia de cuatro categorías SNI más sus eméritos, con sus múltiplos del salario mínimo, coadyuva a la vergonzosa distribución del ingreso en la UNAM, la comunidad académica nacional, y el país entero.

Cuarta reflexión. Tanto el PRIDE como el SNI han representado un “parche”, esto es, un mecanismo de compensación y discriminación salariales. Similarmente el pago adicional creciente por antigüedad. Mejor sería que en el país se establecieran salarios similares a cualquier profesor universitario, como ocurre en algunos países europeos. Y de la mano se evitarían tres terribles colaterales de la discriminación salarial entre pares. El primero, su existencia ha desincentivado a la cooperación entre la comunidad académica, dentro y fuera de la UNAM, esto es, han debilitado la cohesión entre pares provocando una ruptura del tejido académico-social y, simultáneamente, han ocasionado una “competencia” no amistosa en el peor sentido del término. El segundo, siguiendo al dicho de “publica o muere” ambos programas de estímulos han ocasionado que los académicos nos preocupemos más por la cantidad que por la calidad –concretamente que nuestra producción científica sea leída y citada, esto es, que no sólo sea un engranaje más de los sistemas, sino que genuinamente impacte a la Ciencia y aporte un grano de arena en vistas a la solución de los enormes retos nacionales y mundiales aquí y ahora. El tercer colateral es igual o peor que los anteriores en la medida que la mayoría de las revistas “científicas” del país han dejado de funcionar como vehículos de comunicación entre comunidades, sirviendo más bien como clubes de socios “académicos”.

Quinta reflexión. Los sujetos evaluados, en México y el mundo, aprenden rápidamente a “darle la vuelta” con mucho “éxito” a las evaluaciones internas y externas. Leamos.

Used properly, measurement, as we’ll see, can be a good thing... (But measurement) can also distort, divert, displace, distract, and discourage. While we are bound to live in an age of measurement, we live in an age of mismeasurement, over-measurement, misleading measurement, and counter-productive measurement... And measurement may provide us with distorted knowledge –knowledge that seems solid but is actually deceptive... For if doctors or hospitals are remunerated by government agencies or private insurers based on their success rates in keeping patients alive, then such measurements should create incentives for better care... What could go wrong? A good deal, as we have already seen. When their scores are used as a basis of reward and punishment, surgeons, as do others under such scrutiny, engage in creaming, that is, they avoid the riskier cases. When hospitals are penalized based on the percentage of patients who fail to survive for thirty days beyond surgery, patients are sometimes kept alive for thirty-one days, so that their mortality is not reflected in the hospital’s metrics. In England, in an attempt to reduce wait times in emergency wards, the Department of Health adopted a policy that penalized hospitals with wait times longer than four hours. The program succeeded—at least on the surface. In fact, some hospitals responded by keeping incoming patients in queues of ambulances, beyond the doors of the hospital, until the staff was confident that the patient could be seen within the allotted four hours of being admitted. (Muller, 2018, posiciones 241-63)

Sexta y última reflexión. El Sistema de Administración Tributaria, la propia UNAM, y otras instituciones, por ejemplo la Comisión para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), deben no solo no omitir intencionalmente sino mirar con lupa los contratos de su personal para evitar duplicaciones. Una persona labora 40 o 48 horas a la semana, esto es, debe tener un contrato tiempo completo y solo uno.

Bibliografía

- Banco de México e INEGI (2021). *Encuesta Nacional sobre las Finanzas de los Hogares 2019*. Encuesta Nacional sobre las Finanzas de los Hogares (ENFIH) 2019 (inegi.org.mx).
- Bricker, J., S. Goodman, K. B. Moore, y A. Henriques Volz (2021). A wealth of information: Augmenting the Survey of Consumer Finances to characterize the full U.S. wealth distribution. *Finance and Economics Discussion Series*, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board, 2021-053.
- Davies, J. B., S. Sandstrom, A. Shorrocks, y E. N. Wolff (2010). The level and distribution of global household wealth. *The Economic Journal*, 121, pp. 223-54.
- Guerrero, C. (2012). A Hot Wheels Idea for Looking at the Distribution of Household Wealth in Mexico 1984-2010. *Real-World Economics Review*, No. 62, pp. 160-169.
- Guerrero, C. (2021). On the precedence of constraints on growth: advocating the ecological footprint perspective. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas Nueva Época*, 16(4), pp. 1-25.
- Guerrero, C. (2022). Teorías del crecimiento cara a cara (Englobamiento estadístico: hacia una especificación general). *Revista Mexicana de Economía y Finanzas Nueva Época*, 17(3), pp. 1-24.
- Guerrero, C. y L. Lomelí (2017). Reflexiones teóricas en torno a la propuesta de recuperación del poder de compra del salario mínimo en México. *Contaduría y Administración*, 62(3), julio-septiembre, pp. 958-71.
- Guterres, A. (2020a). Armonía con la naturaleza. N2019928.pdf (un.org).
- Guterres, A. (2020b). El cambio climático es más mortal que el coronavirus. <https://news.un.org/es/story/2020/03/1470901>.
- Lequiller, F. y D. Blades (2006). *Understanding National Accounts*. OECD.
- Márquez, C. (2022). *La desigualdad del ahorro en México. Un análisis basado en microdatos 1984-2018*. Tesis doctoral, tutor principal Carlos Guerrero de Lizardi, Programa de posgrado en Economía, UNAM.
- Muller, J. Z. (2018). *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press, Kindle edition.
- Ordorika, I. (2022). UNAM: la crisis silenciada. Documental producido por Carlos Mendoza Aupetit, *canalseisdejulio*.

- Pineda, C. (2022). UNAM: la crisis silenciada. Documental producido por Carlos Mendoza Aupetit, *canalseisdejulio*.
- Solís, O. (2019). Los grupos de poder en disputa por la UNAM. *Revista Consideraciones*, 29 de septiembre.
- Solís, O. (2021). He concluido mi ciclo como Consejero Universitario. *Revista Consideraciones*, 11 de noviembre.
- Wackernagel, M., B. Beyers y K. Rout (2019). *Ecological Footprint: Managing Our Biocapacity Budget*. New Society Publishers, Kindle edition.

Anexo

Versiones anteriores del presente documento fueron presentadas en los siguientes foros.

Laboratorio de Problemas Estructurales de la Economía Mexicana del Instituto de Ciencias Sociales y Administración-Departamento de Ciencias Sociales de la UACJ, 27 de septiembre de 2022 ([Facebook](#)).

Centro de Estudios del Capitalismo Contemporáneo Mtro. Pedro López Díaz ([Academia del Azufre - YouTube](#)), 17 de junio de 2022 ([Mesa de los economistas - desigualdad en la UNAM - YouTube](#)).

Jornadas Universitarias de la Asamblea Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 28 de abril de 2021 (<https://fb.watch/ec0NYVZG47/>).

Ciclo de Conferencias de los Estudiantes Organizados de la Facultad de Economía, 13 de abril de 2021 ([PorMiRazaHablarLaDesigualdad.mp4 - Google Drive](#)).

Notas _____

¹ El consumo privado del Sistema de Cuentas Nacionales, en México y el mundo, también incluye al ingreso en especie (Lequiller y Bades, 2006, p. 125): “Employees may receive goods and services either free of charge or at very low prices as part of their wages.”

² La UNAM cuenta con 216 dependencias en territorio nacional y otras “oficinas” fuera del país.

³ La DGAPA es a la comunidad puma lo que es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) a la comunidad científica del país entero. La DGAPA administra los presupuestos ligados a becas, apoyos a proyectos de investigación, estímulos, pagos de estancias, viajes, etc. Amable lectora, su interpretación es correcta, la comunidad puma cuenta con su versión propia del Consejo. A propósito, si quien escribe quisiera presentar un proyecto de “ciencia básica” a la DGAPA requeriría contar con el apoyo y la firma del director de la dependencia a la cual está adscrito.

⁴ La Ley Orgánica se remonta a la década de los años cuarenta del siglo pasado. En aquellos años conformar al CU y a los Consejos Técnicos dejando de lado la composición por contratos hacía sentido, pero, actualmente, no. El propósito de una legislación es regular las conductas de los agentes en juego por lo que, mientras más tarde la UNAM en hacerlo, menos instrumentos dispondrá para cumplir satisfactoriamente con sus misiones (docencia, investigación y difusión). En la misma dirección los más de quince mil trabajadores de base que participan en la votación para consejeros cuentan con un solo voto en el pleno del CU (Solís, 2021).

⁵ Respecto al EPA, particularmente sobre las obligaciones de los profesores titulares, habría no sólo que incrementar su carga frente a grupo sino, genuinamente, esto es, sin simulaciones, 1) comprometerlos a que sean los protagonistas tanto de las tutorías personalizadas a las y los estudiantes como de sus comunidades académicas, 2) llamarlos a escribir variopintos materiales de apoyo para la mejor comprensión de los contenidos de las materias, entre otras actividades académicas con verdadero impacto en la misión clave de la UNAM, y 3) obligarlos a que jueguen un papel proactivo permanente en la revisión y cambio de los planes de los estudio. La legislación universitaria señala que esto último debe ocurrir cada cinco años pero se trata de “letra muerta”. Para botón de muestra mi facultad, que no revisa y cambia el plan de estudios de la licenciatura escolarizada hace más de un cuarto de siglo. Evidentemente el PRIDE, y de paso el SNI, deben valorar en su justa gran medida las obligaciones propuestas en estos tres numerales.

El cambio de Prospera a las Becas Benito Juárez y su impacto en el bienestar de las familias beneficiarias

The change from Prospera to Becas Benito Juárez and its impact on the welfare of beneficiary families

*Viviana Ramírez**

Mireya Rosado Sarzo†

Resumen: Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMCs) han sido una herramienta fundamental para el combate a la pobreza en México. El programa Progres-Oportunidades-Prospera se implementó por 20 años, recibiendo evaluaciones positivas y fue utilizado como referente para el diseño de múltiples TMCs alrededor del mundo. No obstante, en 2019 la administración federal decidió terminarlo y remplazarlo por las Becas para el Bienestar Benito Juárez, una transferencia monetaria enfocada en educación que elimina casi todas las condicionalidades. Este artículo busca analizar cómo el cambio de programas y la reducción significativa de condicionalidades afectó el bienestar de las familias beneficiarias. Explica cómo se dio esta transición, discute las diferencias entre los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y los programas de transferencias monetarias incondicionadas (TMI) y sus impactos en el bienestar de las familias beneficiadas.

Abstract: Conditional cash transfer (CCT) programs have been a fundamental tool in the fight against poverty in Mexico. The Progres-Oportunidades-Prospera program was implemented for 20 years, receiving positive evaluations and was used as a reference for the design of multiple CCTs around the world. However, in 2019 the federal administration decided to end it and replace it with the Benito Juárez Becas para el Bienestar, a monetary transfer focused on education that eliminates almost all conditionalities. This article seeks to analyze how the change in programs and the significant reduction in conditionalities affected the well-being of beneficiary families. It explains how this transition occurred, discusses the differences between conditional cash transfer (CCT) programs and unconditional cash transfer (UCT) programs, and their impacts on the well-being of beneficiary families.

Palabras clave: bienestar; transferencias monetarias; Prospera; Becas para el Bienestar Benito Juárez; México.

* Doctora en Ciencias Sociales y Políticas y profesora en el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla, México. Correo electrónico: viviana.ramirez@udlap.mx

† Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas Puebla y actualmente es estudiante de la Maestría en Políticas Públicas del Colegio de México.

Introducción

En 1997, el gobierno mexicano cambió su estrategia para hacer frente a la pobreza con el programa de transferencias monetarias condicionadas Progres-Oportunidades-Prospera (POP). Su objetivo principal fue la ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza en las familias mexicanas, tanto en las zonas rurales como las urbanas, a través de tres componentes: nutrición, educación y salud (Levy, 2006). El aspecto más distintivo de este programa fue su carácter “condicionado”, pues fue parte de la ola de programas de transferencia monetaria condicionada (TMC) que se extendió por el mundo en esa época, con POP como principal referente internacional. Estos programas de asistencia social combinan la entrega de transferencias monetarias con actividades relacionadas con el desarrollo del capital humano que las y los beneficiarios deben cumplir para recibir las transferencias (Heimo, 2014).

Cuando Andrés Manuel López Obrador llegó a la presidencia en 2018, se destacó por sus críticas a la corrupción en las instituciones de los gobiernos anteriores y por la promesa de realizar un cambio profundo en la política mexicana para priorizar a las personas pertenecientes a los sectores más vulnerables. Como una forma de marcar una ruptura con el pasado, la nueva administración terminó POP a través de un decreto presidencial y lo reemplazó por los programas de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (BBJ)[1]. Una de las diferencias más importantes entre POP y los nuevos programas BBJ es que estos últimos tienen condiciones mínimas, donde se otorga un beneficio económico sin que las familias tengan que realizar algún otro tipo de actividad más que la inscripción de las y los estudiantes al inicio del ciclo escolar. Dada la simplicidad de las condicionalidades en las BBJ, este programa podría compararse con las transferencias monetarias incondicionadas (TMI) donde los beneficios son otorgados sin necesidad de que los receptores realicen actividades monitoreadas por el Estado, más allá de cumplir con los criterios de selección del programa (Calp Network, 2023).

El nivel de condicionalidad de las transferencias monetarias ha generado resultados diferenciados en la pobreza y otros indicadores de desarrollo humano según la literatura actual. Los estudios destacan la capacidad de las TMC para reducir la pobreza extrema y mejorar los indicadores de salud y educación al aumentar la oferta y el uso de servicios públicos (Arnold et al., 2011; Lagarde et al., 2011; Bastagli et al., 2016), y otros señalan que las TMI son más simples de implementar y tienen resultados comparables en el ingreso de las poblaciones beneficiarias

(Shubert & Slater, 2006). Mientras que estos estudios se enfocan en los impactos directos de las TM, existe otra literatura que analiza el impacto de estas políticas de protección social en el bienestar y la calidad de vida de una persona desde una mirada multidimensional (Devereux & McGregor, 2014).

Cada vez se pueden encontrar más intentos por evaluar la política social desde una perspectiva de bienestar, ya sea utilizando enfoques como el bienestar subjetivo, que generalmente toma en cuenta valoraciones de vida a través de nociones emocionales y cognitivas (McGuire et al. 2020, Lloyd-Sherlock et al. 2012); o el bienestar psicosocial, que considera aspectos materiales, subjetivos y relacionales (Attah et al., 2016; Samuels & Stavropoulou, 2016; White & Jha, 2014). Esta literatura ha sugerido impactos de estos programas en las relaciones sociales, el bienestar psicológico, el uso del tiempo, y la autoestima de las familias beneficiarias, entre otros (Waters, 2010; Ulrichs & Roelen, 2012; Cookson, 2018; Ramírez, 2021, 2023). La mayoría de estos estudios, sin embargo, se han realizado con programas de TMI en Asia y África (Attah et al., 2016; Samuels & Stavropoulou, 2016; Khomaini, 2019) y solo se encontró un estudio en México, que analiza la implementación del componente de salud de POP (Ramírez, 2016; 2021). Este artículo se ubica en esta literatura al analizar un caso único en el mundo: la terminación de una TMC paradigmática y de larga duración por una TMI en México y el impacto de esta transición en el bienestar de las familias beneficiarias a través de entrevistas semiestructuradas.

Este artículo está estructurado de la siguiente forma. La primera sección presentará la literatura sobre los efectos de programas de transferencia condicionada e incondicionada en la vida de las personas. La segunda sección analizará la evidencia empírica hasta el momento sobre los impactos sociales de los programas Prospera y Becas para el Bienestar Benito Juárez. La tercera sección presentará brevemente la metodología, y los resultados preliminares del estudio. En la última sección, se expondrán las conclusiones.

Los programas de transferencia monetaria condicionada e incondicionada

Los programas de transferencia monetaria son políticas públicas que buscan hacer frente a la pobreza a través de la entrega de beneficios monetarios a un grupo en específico de la sociedad. Las características particulares de los programas pueden variar según el diseño, pero de manera general se pueden distinguir dos tipos: los condicionados y los incondicionados.

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) se han aplicado en muchos países de América Latina y consisten en la provisión de transferencias de ingreso a las familias con la condición de que estas cumplan con una serie de requerimientos en su comportamiento (Lagarde et al. 2011). De acuerdo con Bastagli y colegas (2016), 63 países en el mundo tenían al menos una TMC en 2016. Estos programas han sido ampliamente aceptados por los diversos impactos positivos que se han documentado en indicadores de salud y educación debido al cumplimiento de las actividades vinculadas a las condicionalidades (Afzal et al., 2019; Baird et al., 2014; Lagarde et al., 2011). Sin embargo, Schubert & Slater (2006) señalan que para que una TMC sea realmente efectiva se necesita que las instituciones públicas tengan la capacidad para responder a un aumento en la demanda de sus servicios y una buena organización interna que facilite su implementación dado que los costos administrativos pueden ser altos (Bastagli et al., 2016; Arnold et al., 2011).

Ante la complejidad de las TMC, algunos países han implementado programas de transferencia monetaria incondicionada (TMI). En 2016, Bastagli y colegas reportaron que alrededor de 130 países en vías de desarrollo tienen al menos una TMI. Estas otorgan beneficios económicos a una población objetivo sin exigir un comportamiento a los beneficiarios ni la utilización del ingreso para fines específicos. El principal argumento a favor de estos programas es que el mayor obstáculo para el desarrollo de muchas personas es simplemente la falta de recursos, pues tienen el conocimiento suficiente sobre cómo utilizar los beneficios que se les otorgan (Baird et al., 2014). No obstante, no hay suficiente evidencia de que estos programas incondicionales logren incrementar la asistencia escolar, el uso de servicios de salud público o la pobreza extrema más efectivamente que los programas condicionales (Pega et al. 2017; Robertson et al., 2013; Akresh et al, 2013). Aun así, se ha encontrado que, si los recursos de implementación que se ahorran en las TMI se utilizan para ofrecer una transferencia más grande, sus impactos pueden ser más significativos (MacIntosh & Setlin, 2018).

El impacto de las transferencias monetarias en el bienestar multidimensional

En cuanto al efecto de estas transferencias directas en el bienestar multidimensional de los y las beneficiarias, estudios como los de Attah y colegas (2016) y Samuels & Stavropoulou (2016) destacan el hecho de que el aumento en el poder adquisitivo contribuye a mejorar su seguridad financiera y su autoestima, reducir su dependencia, incrementar su autonomía y su capacidad de

participar en la vida comunitaria. En contraste, encontraron que estos programas pueden causar tensiones comunitarias entre quienes reciben las transferencias y quienes no, lo cual perjudica el bienestar psicosocial de los individuos y las comunidades. Además, en algunos casos, el hecho de recibir una transferencia puede estigmatizar a los beneficiarios frente a sus comunidades y las autoridades locales.

Estos estudios y otros señalan efectos que no son fácilmente observables en las evaluaciones tradicionales. Por ejemplo, se ha encontrado que las interacciones con los oficiales de primera línea encargados de la implementación de las condicionalidades pueden impactar aspectos del bienestar como su autoestima (Samuels & Stavropoulou, 2016) y su sentido de agencia y participación (Ramírez, 2021), lo cual puede ser determinante para su permanencia en el programa (Ramírez, 2016). También se ha encontrado que, a través de las interacciones recurrentes con los oficiales a nivel de calle, las personas desarrollan habilidades de participación política que les pueden ser útiles en múltiples esferas de su vida (Schober, 2019). Esta evidencia acumulada sugiere que reducir las interacciones entre oficiales y clientes al eliminar condicionalidades podría anular impactos indirectos (positivos y negativos) que los programas condicionales tienen en la vida de las personas.

Hasta el momento hay resultados diversos en cuanto a los efectos de los programas condicionales e incondicionales en el ingreso, la salud, la educación y el bienestar psicosocial. Sin embargo, no existen estudios que analicen la eliminación de un programa condicional por uno incondicional. Este artículo investiga el caso de México donde, en 2018, mediante un decreto presidencial, se eliminó un programa condicional de 20 años de antigüedad sin mucho debate de parte de los congresistas, los implementadores o la población beneficiaria (Ramírez & Velázquez-Leyer, 2023). Así, su presupuesto y su población objetivo fueron asignados a los programas incondicionados de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (BBJ). La próxima sección presentará y discutirá las características particulares de POP y las BBJ.

TM en México: Prospera y las becas Benito Juárez

En 2019, el presupuesto correspondiente a la Coordinación Nacional de Prospera pasó a la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. De este modo, los programas que forman parte de esta coordinación, especialmente los correspondientes a las becas de Educación

Básica y Media Superior, reemplazaron a POP. En la siguiente tabla se enumeran algunas de las características de ambos programas.

Tabla 1.

Características de Prospera y de los programas de Becas para el Bienestar Benito Juárez

	Prospera	Becas para el Bienestar Benito Juárez (Educación Básica y Media Superior)
Año	1997-2019	2019-
Tipo de programa	Condicionado	Incondicionado
Áreas que cubre la transferencia	Educación, salud, nutrición	Educación
Población objetivo	Hogares con ingreso per cápita menor a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPI)	Alumnos inscritos en instituciones públicas de Educación Básica o Media Superior que pertenezcan a una localidad prioritaria o tengan ingreso per cápita menor a la LPI ¹ .
Beneficio otorgado (mensual)	Alimentario: \$335 + • Complementario: \$140 • Sin hambre: \$88 • Infantil (0-9 años no becarios): \$120 Salud • Atención médica de primer nivel y talleres • Seguimiento nutricional y suplementos (6-59m y mujeres embarazadas o en lactancia) • Adultos mayores (70 años o más): \$370 Educativo: • Becas educativas por hijo/hija (varía según edad y sexo: mínimo \$175, máximo \$1120) • Útiles escolares (primaria: \$235 y \$115, secundaria EMS o CAM: \$440) • Jóvenes (concluyen EMS antes de los 22): \$4890	Beca de Educación Básica: \$840 Beca de Educación Media Superior: \$840

Fuentes: SEDESOL, 2015 como se citó en Dávila Lárraga, 2016

El objetivo principal de POP fue la ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza en las familias mexicanas, tanto en las zonas rurales como las urbanas, a través de tres componentes: salud, nutrición y educación. Esto se realizaba a través de condiciones relacionadas con estos componentes: asistencia a citas médicas, a pláticas sobre temas de salud y nutrición, y asistencia a la escuela para los niños y adolescentes. Las condiciones eran monitoreadas por el personal de salud y de educación que tenía contacto directo y frecuente con las beneficiarias.

Además de los beneficios monetarios, con el cumplimiento de las condiciones relacionadas con la salud y la nutrición se otorgaba a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y a los niños entre 4 meses y 5 años suplementos nutricionales según su necesidad (Levy 2006). Los beneficios del componente educativo eran entregados a las madres de familia cada dos meses, y la cantidad variaba según el número de hijos, el grado escolar, y su sexo (ver tabla 1), pero las Reglas de Operación señalaban que el monto máximo de transferencias mensuales para familias con becarios en primaria y secundaria era de 1825 pesos y para familias con becarios en educación media superior de 2945 pesos (SEDESOL, 2015).

Las madres de familia no solo se encargaban de administrar la transferencia, sino que también debían asistir a pláticas sobre nutrición y desarrollo personal, además de las citas médicas obligatorias para todos los miembros de la familia. El programa también las involucraba directamente en la implementación mediante el rol de vocal. Las vocales eran la liga directa de las beneficiarias con POP, pues brindaban información y asistencia en los trámites y actividades requeridas por el programa. De este modo, el programa buscaba empoderar a las madres de familia dentro del hogar (Adato & Roopnaraine, 2010) y en sus comunidades. No obstante, este objetivo no se logró con certeza (Adato & Hoddinott, 2010) y las actividades del programa demandaban mucho tiempo de parte de ellas (Molyneux, 2006).

A lo largo de los 20 años en los que POP estuvo en operación en México, se realizaron diversas evaluaciones que destacan sus impactos positivos en la escolaridad (Dubois et al., 2012; Parker y Todd, 2017, Acevedo et al., 2019; Ordóñez-Barba y Silva-Hernández, 2019), y en el estado de nutrición de los y las niñas (Neufeld, 2019), el aumento en el control médico (Ordóñez-Barba y Silva-Hernández, 2019), la reducción de la mortalidad materna e infantil (Ordóñez-Barba y Silva-Hernández, 2019; Barham, 2011), y de los días de enfermedad en la población joven (Ángeles et al., 2011), así como de la anemia en niños (Vizuet Vega et al., 2016; Neufeld, 2019),

entre otras. A pesar de estos logros, la calidad de los servicios de salud y educación ofrecidos fue ampliamente cuestionada hasta su terminación (Sedesol 2015).

Además, se documentó que los procesos rígidos y complejos de la implementación de estos servicios a través del personal de primera línea tuvieron impactos no intencionados en la calidad del servicio y en el bienestar psicosocial de las familias beneficiarias (e.g. Ramírez 2016). Por un lado, la certeza de recibir una transferencia monetaria (y no necesariamente la cantidad recibida) tuvo efectos positivos en la confianza económica. Asimismo, la participación política aumentó con su pertenencia al programa y más aún a la hora de tener un rol más activo dentro de este al ser vocales, por ejemplo. Por otro lado, si bien las actividades de Prospera contribuyeron a mejorar sus conexiones sociales, estas también dieron lugar a tensiones con sus responsabilidades familiares debido a las demandas del cumplimiento de las condicionalidades. Finalmente, los talleres obligatorios apoyaban a las beneficiarias a tomar mejores decisiones sobre su salud y relaciones personales, y esto tuvo un impacto positivo en su sentido de competencia, autoestima y reconocimiento social (Ramírez 2021).

Yaschine (2019) destaca que una de las características más importantes de POP fue su capacidad para mantener sus objetivos originales y el proceso de mejora continua en que atravesaba a partir de los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, la persistencia de la pobreza en México después de tantos años sugiere que los impactos fueron menores a los esperados. Aunque esto no se puede saber con certeza, fue uno de los argumentos de la administración de López Obrador para eliminar POP y sustituirlo con los programas de Becas Benito Juárez (Russell, 2019).

Las Reglas de operación de las Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez establecen que su objetivo específico es fomentar la permanencia escolar y conclusión de los estudios de las niñas, niños y adolescentes inscritos en las instituciones públicas de educación básica que estén ubicados en una localidad prioritaria o cuya familia tenga un ingreso mensual per cápita menor a la línea de pobreza por ingresos (CNBBBBJ 2022). La beca consiste en una transferencia de \$840 por familia durante los diez meses del ciclo escolar, que se entrega de manera bimestral a un tutor, que puede ser el padre, la madre o alguna persona mayor de quince años a cargo del menor.

Por su parte, las Becas Universales de Educación Media Superior Benito Juárez están dirigidas a los y las alumnas inscritos en instituciones públicas de educación media superior, pero

se da prioridad a quienes habitan en localidades más vulnerables. En este programa, son los jóvenes quienes reciben directamente la transferencia, que también consiste en \$840 por cada uno de los diez meses del ciclo escolar, y se entregan cada dos meses (CNBBJ, 2022). Uno de los cambios más significativos con relación a POP es que en las BBJ las alumnas ya no reciben una beca mayor a los alumnos de acuerdo con su sexo. Los efectos de esta modificación en la inscripción escolar de las niñas se deberán evaluar en un futuro.

En un estudio del CONEVAL realizado en 2020, se destacó que en ese momento todavía no se había consolidado la estructura orgánica del programa, lo que generó cierta incertidumbre entre los encargados de la implementación y los beneficiarios. Sin embargo, señalaron que los beneficiarios parecían haber comprendido que no había condiciones para permanecer en el programa, lo cual sugiere que después de un año de implementación, la transición de un programa condicionado a uno incondicionado era evidente (CONEVAL, 2020). Además de la eliminación de la condicionalidad, un cambio importante ha sido la exclusión de los componentes de salud y nutrición con el que contaba POP. Sobre este aspecto, Rogelio Gómez Hermosillo, quien fue Coordinador Nacional del Programa Oportunidades entre 2001 y 2006, menciona que sin Prospera “los beneficiarios se quedan sin la medicina preventiva y, sobre todo, sin la nutrición adecuada durante el embarazo y la primera infancia” (citado en Vega 2019, parr. 28). Esto se debe a que muchas personas solamente tenían acceso a las instituciones de salud debido a los requerimientos del programa.

La transición entre un programa de transferencias monetarias condicionadas a uno de transferencias incondicionadas resulta una oportunidad inédita para explorar el impacto del cambio de política social en el bienestar multidimensional de las beneficiarias. Para esto, se realizó una investigación cualitativa en dos localidades Puebla, la cual será descrita en la siguiente sección.

Metodología

Se realizó una investigación cualitativa en las localidades de San Agustín Calvario y San Gregorio Zacapecpan, pertenecientes al municipio de San Pedro Cholula, en el estado de Puebla. Ambas tienen poblaciones menores a los cinco mil habitantes. La investigación cualitativa consistió en la realización de entrevistas semi estructuradas a dieciocho mujeres que fueron beneficiarias de POP y cuyos hijos actualmente son parte de uno de los nuevos programas de BBJ. De las dieciocho

entrevistas, trece fueron grabadas y en cinco se tomó nota de las respuestas de las participantes.

Las preguntas guía abordaron cinco aspectos: información general sobre su experiencia en POP y su experiencia en BBJ hasta el momento, la cantidad que recibían con POP y que reciben ahora con BBJ, su participación en actividades de los programas y la percepción sobre su vida y su bienestar en cuanto a diferentes situaciones relacionadas con los programas. Durante las entrevistas, surgieron otros aspectos que las beneficiarias consideraban relevantes pues, de acuerdo con lo que se ha encontrado en estudios similares (Attah et al, 2016; Samuels & Stravopoulou, 2016; Ramírez, 2021), se esperaba que las experiencias de las beneficiarias en los programas mostraran naturalmente las implicaciones de estos en su bienestar psicosocial.

Para analizar el impacto de esta en el bienestar de las beneficiarias se utilizó el modelo de Inner Wellbeing (IWB). Este modelo busca capturar lo que las personas piensan y sienten que son capaces de ser y hacer en un contexto particular (White et al., 2014). El modelo está compuesto por siete “dominios” de bienestar: confianza económica, agencia y participación, conexiones sociales, relaciones cercanas, salud física y mental, competencia y autoestima, y valores y significado (White et al., 2014). El enfoque de IWB desde su concepción ha buscado expandir el conocimiento del bienestar en países del Sur Global (White et al., 2014) y en contextos de política pública, como es el caso de México (Ramírez, 2016, 2021). Esta perspectiva permite analizar las experiencias de las beneficiarias de una manera holística, pues se toma en cuenta cómo los recursos que han recibido y las interacciones que han tenido dentro de ambos programas han impactado las percepciones que tienen sobre su vida. Para analizar la información obtenida de las entrevistas se utilizó el programa ATLAS T.I.

Resultados preliminares

Los programas tuvieron implicaciones en seis de los siete dominios propuestos por White y colegas (2014): confianza económica, agencia y participación, competencia y autoestima, salud física y mental, conexiones sociales y relaciones cercanas. La siguiente tabla proporciona un resumen de cómo estos dominios se ven reflejados en las experiencias de las beneficiarias dentro de los programas analizados.

Tabla 2.
Impacto de Prospera y BBJ en los dominios del Bienestar Psicosocial

	Prospera	Becas para el Bienestar Benito Juárez (BBJ)
Confianza económica	- El recurso se ofrecía por hijo y/o hija, lo cual les permitía identificar los gastos educativos de cada hijo/a y asignar el recurso de acuerdo con ello. - Mayor certeza de la frecuencia de la recepción de la transferencias ayudaba a organizar sus gastos. - La condicionalidad de salud permitía a las beneficiarias y a sus familias recibir atención médica preventiva gratuita y periódica lo cual reducía los gastos de salud de las familias.	- La transferencia es la misma sin importar el número de hijos e hijas, lo cual reduce el beneficio para algunas familias con más hijos. - Incertidumbre en la recepción de la transferencia desde que Prospera fue eliminado. - El hecho de que el componente de salud de POP haya sido eliminado provoca que las familias beneficiarias no realicen sus chequeos preventivos regularmente, lo cual puede incrementar sus gastos de salud.
Agencia y participación	- Vocales y beneficiarias del comité de salud tenían la oportunidad de participar en la implementación del programa. - Vocales eran un canal de comunicación más accesible para las beneficiarias. - Buzón de quejas para modificar fallos en la implementación del programa, pero era percibido como un espacio que no respetaba su anonimato y que no resultaba en cambios positivos. - Condicionalidades estrictas que permitían a las mujeres participar en diferentes actividades, pero ellas no podían decidir cómo involucrarse y cuánto tiempo dedicarles. Esto generaba problemas en la gestión del tiempo a las madres de familia.	- Las beneficiarias ya no están oficialmente involucradas en la implementación del programa. - No hay promotores a nivel localidad que se comuniquen con la población beneficiaria, esto reduce claridad acerca de qué deben hacer y a quién dirigirse si tienen dudas. - El hecho de que las becas no requieran de ninguna actividad para recibir el recurso expande la agencia y participación de las mujeres en otras actividades personales o profesionales.
Competencia y autoestima	- Las pláticas eran un espacio de reflexión en temas de crecimiento personal y autoestima que las beneficiarias entendían como algo positivo para ellas, pues les permitía sentirse más competentes para tomar decisiones sobre su vida. - Las pláticas sobre temas de desarrollo personal les permitían dedicar tiempo a reflexionar sobre ellas mismas y salir de la rutina diaria. - Cuando las interacciones con los oficiales del programa eran	- Ya no tienen pláticas que fomentan su sentido de autoestima y competencia. - Ya no tienen interacciones forzadas con oficiales a nivel de calle que reducían su competencia y autoestima cuando eran negativas.

	negativas, esto reducía su autoestima y su confianza a la hora de relacionarse con ellos.	
Salud física y mental	• La condicionalidad que requería que las familias asistieran a citas médicas preventivas era positiva para su salud física pues les permitían estar más al pendiente de su estado de salud. • La presión que sentían para cumplir con las condiciones afectaba de forma negativa su salud mental, y en algunos casos incapaces de cumplir con sus responsabilidades en diferentes ámbitos.	• Con la eliminación de las condicionalidades, dejaron de asistir a las clínicas de salud para atención médica preventiva (control de peso y talla, diabetes, etc.), lo cual puede afectar la detección temprana de enfermedades.
Conexiones sociales	• Las vocales veían su rol como una forma de servir, pero también había casos en los que las vocales menospreciaban a las demás beneficiarias. • Las actividades eran un espacio para que las beneficiarias se relacionaran entre sí, y fomentaban vínculos cercanos entre ellas.	• Las beneficiarias ya no conviven, solo se ven cuando van a buscar la transferencia. • Las redes que generó POP les permiten tener comunicación entre beneficiarias para obtener información sobre las BBJ.
Relaciones cercanas	• Las madres administraban la beca que recibían los hijos/as en todos los niveles escolares. Esto ayudaba a que el recurso se destinara a las necesidades escolares de los estudiantes y las necesidades alimentarias de las familias y no generaba conflictos con sus hijos.	• Los hijos/as en bachillerato administran el recurso (ya no las madres), esto genera conflictos entre madres e hijos/as en algunos casos.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

En esta investigación se analiza cómo la transición de Progres-Oportunidades-Prospera (TMC) a los programas de Becas Benito Juárez (TMI), afectaron distintos aspectos del bienestar psicosocial de las beneficiarias. Para esto se analizaron entrevistas con beneficiarias de ambos programas utilizando el modelo de *Inner Wellbeing*. Es importante destacar que todas las entrevistadas reconocieron que ambos programas tienen sus “cosas buenas y cosas malas” (Entrevista 2), y efectivamente, el análisis de las entrevistas sugiere que el cambio de programas tuvo efectos negativos y positivos en el bienestar psicosocial por las pérdidas de algunos beneficios de POP que no se compensaron en las BBJ, pero también por la mayor libertad que obtuvieron con la

eliminación de las condicionalidades.

Entre los hallazgos más relevantes se destaca que la regularidad de la entrega de las transferencias monetarias en POP contribuyó a conservar su confianza económica, y esto fue una de las grandes limitaciones de BBJ en los inicios de su implementación. Asimismo, las beneficiarias tenían más oportunidades de participar en la implementación de POP que en BBJ, lo cual representa una pérdida en su sentido de agencia. En el caso del dominio de competencia y autoestima, si bien la eliminación de las condiciones ha provocado en las beneficiarias una sensación de libertad para manejar su tiempo y sus actividades diarias, cabe mencionar que en POP se promovían diversas actividades que contribuían a su crecimiento personal desde sus propias perspectivas.

Por otro lado, es evidente que la eliminación del componente de salud de POP perjudicó la procuración continua y preventiva de la salud física de las beneficiarias y sus familias. Además, la desaparición de los oficiales a nivel de calle en BBJ redujo los impactos negativos de algunas de estas interacciones en el bienestar, pero el hecho de que las beneficiarias ya no tuvieran actividades de convivencia entre ellas mismas propiciadas por las condicionalidades menoscabó sus conexiones sociales. Por último, aunque no es el caso de todas las mujeres, el hecho de que la beca ahora se entregue directamente a las y los jóvenes de bachillerato ha creado tensiones para algunas madres de familia con sus hijos e hijas.

En suma, al ser POP un programa más complejo, tenía un mayor impacto sobre el bienestar psicosocial de las beneficiarias. Las actividades a las que las beneficiarias tenían que asistir como parte de las condiciones les proporcionaban beneficios en su salud física y autoestima, pero la falta de flexibilidad en las asistencias provocaba tensiones con otras responsabilidades en el hogar y el trabajo. En BBJ estas actividades ya no existen, y tampoco sus beneficios y perjuicios. Sin embargo, BBJ también es un programa que ha sido implementado con un grado importante de incertidumbre, lo cual ha perjudicado el bienestar de las beneficiarias, específicamente en su confianza económica. Por lo tanto, estos hallazgos sugieren que la decisión política de reducir la complejidad de un programa de transferencias monetarias al eliminar las condicionalidades tiene ventajas y desventajas para el bienestar de las familias que deben evaluarse cuidadosamente en cada contexto.

Bibliografía

- Acevedo, Ivonne, Ortega, Araceli y Székely, Miguel (2019). Educación e inserción laboral en veinte años de transferencias monetarias condicionadas en México. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL
- Adato, M., & Hoddinott, J. (Eds.). (2010). *Conditional cash transfers in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Adato, M., & Roopnaraine, T. (2010). Conditional cash transfer programs, participation, and power. In M. Adato & J. Hoddinott (Eds.), *Conditional cash transfers in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Afzal A., Mirza N. y Arshad F. (2019). Conditional vs unconditional cash transfers: a study of poverty demographics in Pakistan, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 32(1), 3366-3383, doi: 10.1080/1331677X.2019.1661006
- Akresh, R., De Walque, D., & Kazianga, H. (2013). *Cash transfers and child schooling: evidence from a randomized evaluation of the role of conditionality*. The World Bank.
- Ángeles, G., Gutiérrez, J.P. y Alarid, F. (2011). Oportunidades y la salud de la población urbana: 2002-2009. En Evaluación externa del programa Oportunidades 2010 en zonas urbanas (2002-2009). *Efectos de Oportunidades en salud y nutrición*. D.F., México: Sedesol-PDHO.
- Arnold, C., Conway, T., Greenslade, M. (2011). *Cash Transfers Literature Review*. Reino Unido: DFID (pdf).
- Attah, R., Barca, V., Kardan, A., Macausland, I., Mertens, F. y Pellerano, L. (2016). Can Social Protection Affect Psychosocial Wellbeing and Why Does This Matter? Lessons from Cash Transfers in Sub-Saharan Africa. *The Journal of Development Studies*, 52(8), 1115-1131. <http://dx.doi.org/10.1080/00220388.2015.1134777>
- Baird, S., Ferreira, F. H. G., Özler B. y Woolcock, M. (2014). Conditional, unconditional and everything in between: a systematic review of the effects of cash transfer programmes on schooling outcomes. *Journal of Development Effectiveness*, 6(1), 1-43, doi: 10.1080/19439342.2014.890362

- Barham, T. (2011). A healthier start: The effect of conditional cash transfers on neonatal and infant mortality in rural Mexico. *Journal of Development Economics*, 94(1), 74-85, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2010.01.003>
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T. y Pellerano, L. (2016). *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute (pdf).
- Calp Network, Glossary of terms. Conditionality. Disponible en: <https://www.calpnetwork.org/resources/glossary-of-terms/?letter=C> (consultado el 14 de diciembre, 2023).
- Campos, S. A. y Peeters, R. (2021). Policy improvisation: How frontline workers cope with public service gaps in developing countries -- The case of Mexico's Prospera program. *Public Administration Development*, 1-11. doi: 10.1002/pad.1907
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020*. Ciudad de México, México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior*. Ciudad de México, México: CONEVAL.
- Cookson, T. P. (2018). *Unjust Conditions: Women's Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*. Oakland, Estados Unidos: University of California Press.
- Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (2022). *Reglas de Operación 2022 del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/reglas-de-operacion-2022-del-programa-de-becas-de-educacion-basica-para-el-bienestar-benito-juarez>
- Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (2022). *Reglas de Operación 2022 del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/reglas-de-operacion-2022-del-programa-beca-universal-para-estudiantes-de-educacion-media-superior-benito-juarez>

- Dávila Lárraga, L. G. (2016). *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe* (Nota técnica n° 971) Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-Prospera-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-Programas-de-Transferencias-Monetarias-Condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- de Janvry, A., Sadoulet, E. (2006). When to Use a CCT Versus a CT Approach? *Goldman School of Public Policy Working Paper*. Disponible en <https://gspp.berkeley.edu/research/working-paper-series/when-to-use-a-cct-versus-a-ct-approach>
- de Janvry, A., Sadoulet, E., Solomon, P. y Vakis, R. (2006). Uninsured Risk and Asset Protection : Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets? *SP Discussion Paper No. 0604*. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/255572602_Uninsured_risk_and_asset_protection_Can_conditional_cash_transfer_programs_serve_as_safety_nets
- Devereux, S. y McGregor, A. (2014). Transforming Social Protection: Human Wellbeing and Social Justice. *European Journal of Development Research*, 26(3), 296-310. doi:10.1057/ejdr.2014.4
- Dubois, P., de Janvry, A., & Sadoulet, E. (2012). Effects on School Enrollment and Performance of a Conditional Cash Transfer Program in Mexico. *Journal of Labor Economics*, 30(3), 555–589. <https://doi.org/10.1086/664928>
- Exton, C. y Shinwell, M. (2018). Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences. *OECD*, Documento de trabajo No. 94. <https://dx.doi.org/10.1787/d98eb8ed-en>
- Heimo, L. (2014). *The Idea of Conditional Cash Transfers* [Tesis de maestría, Universidad de Tampere]. Core.
- Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., De Neve, J. E., Aknin, L. B. y Wang, S. (2022). *World Happiness Report 2022*. Nueva York, Estados Unidos: Sustainable Development Solutions Network.

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, M. P., Méndez Valencia, S. y Mendoza Torres, C. P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Ciudad de México, México: McGraw-Hill/ Interamericana Editores.
- Khomaini, A. A. (2019). Impact of Cash Transfer Program on Subjective Wellbeing: Evidence from Indonesia [Tesis de maestría, Universidad Erasmus de Rotterdam]. Erasmus University Thesis Repository.
- Jaramillo-Molina, M. E. (2020). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales en la 4T. *Análisis Plural*, 137-154. <https://hdl.handle.net/11117/6397>
- Jimenez, G. (2019). Programas de Sedesol eran electoreros: AMLO. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/programas-de-sedesol-eran-electoreros-amlo-3176087.html>
- Lagarde, M., Haines, A. y Palmer, N. (2007). Conditional Cash Transfers for Improving Uptake of Health Interventions in Low- and Middle-Income Countries. A Systematic Review. *JAMA*, 298(16), 1900-1910 (pdf).
- Levy, S. (2006). *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Washington, Estados Unidos: The Brookings Institution (pdf).
- Lloyd-Sherlock, P., Soboia, J. y Ramírez-Rodríguez, B. (2012). Cash Transfers and the Well-being of Older People in Brazil. *Development and Change*, 43(5), 1049-1072. doi: 10.1111/j.1467-7660.2012.01790.x
- McGuire, J., Kaiser, C. y Bach-Mortensen, A. (2020). The impact of cash transfers on subjective well-being and mental health in low- and middle- income countries: A systematic review and meta-analysis, *SocArXiv ydr54*, 1-29. <https://doi.org/10.31219/osf.io/ydr54>
- McGregor, A. (2006). Researching Wellbeing: From Concepts to Methodology. *ESRC Research Group on Wellbeing in Developing Countries*, Documento de trabajo No. 20.
- McGregor, A., Coulthard, S. y Camfield, L. (2015). Measuring what matters. The role of well-being methods in development policy and practice. *ODI Development Progress*, Documento de trabajo No. 4.
- McIntosh, C. & Zeitlin, A. (2018). *Benchmarking a Child Nutrition Program against Cash: Experimental Evidence from Rwanda*. Innovations for Poverty Action, Rwanda.
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the new poverty agenda: Progres/Oportunidades,

- Mexico's conditional transfer program. *Social Policy & Administration*, 40(4), 425–449.
- Neufeld, Lynnette M. (2019). Diseño y fortalecimiento programático basado en evidencia: el caso de nutrición en el programa Progres-Oportunidades-Prospera. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL
- OCDE (2020), How's Life? 2020: Measuring Well-being, Paris, Francia: OCDE <https://doi.org/10.1787/9870c393-en>.
- Ordóñez-Barba, Gerardo Manuel, & Silva-Hernández, Aída Lilia. (2019). Progres-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. *Papeles de población*, 25(99), 77-111. Epub 25 de mayo de 2020. <https://doi.org/10.22185/24487147.2019.99.04>
- Parker, S. W. y Todd, P. E. (2017). Conditional Cash Transfers: The Case of “Progres/Oportunidades.” *Journal of Economic Literature*, 55(3), 866–915. <http://www.jstor.org/stable/26303307>
- Pega_F, Liu_SY, Walter_S, Pabayo_R, Saith_R, Lhachimi_SK. (2017). Unconditional cash transfers for reducing poverty and vulnerabilities: e&ect on use of health services and health outcomes in low- and middle-income countries. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 11(CD011135). DOI: 10.1002/14651858.CD011135.pub2.
- Ramírez, V. (2016). CCTs through a wellbeing lens: The importance of the relationship between front-line officers and participants in the Oportunidades/Prospera programme in Mexico. *Social Policy & Society*, 15(3), 451-464. doi:10.1017/S1474746416000129
- Ramírez, V. (2021). *Relational Well-Being in Policy Implementation in Mexico. The Oportunidades-Prospera Conditional Cash Transfer*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan (pdf).
- Robertson, L., Mushati, P., Eaton, J. W., Dumba, L., Mavise, G., Makoni, J., ... & Garnett, G. P. (2013). Effects of unconditional and conditional cash transfers on child health and development in Zimbabwe: a cluster-randomised trial. *The Lancet*, 381(9874), 1283-1292.
- Rojas, M. (2007). Enhancing Poverty-Abatement Programmes: A Subjective Well-being Contribution. *ESRC Research Group on Wellbeing in Developing Countries*, Documento

de trabajo No. 37.

- Russell, B. (2019). What AMLO's Anti-Poverty Overhaul Says About His Government. *Americas Quarterly* <https://www.americasquarterly.org/article/what-amlos-anti-poverty-overhaul-says-about-his-government/>
- Samuels, F. y Stavropoulou, M. (2016). "Being Able to Breathe Again": The Effects of Cash Transfer Programmes on Psychosocial Wellbeing. *The Journal of Development Studies*, 52(8), 1099-1114. <http://dx.doi.org/10.1080/00220388.2015.1134773>
- Schober, G.S. 2019. Conditional Cash Transfers, Resources, and Political Participation in Latin America. *Latin American Research Review* 54(3), pp. 591–607. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.143>
- Schubert, B. y Slater, R. (2006). Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional? *Development Policy Review*, 24(5), 571-578. doi: 10.1111/j.1467-7679.2006.00348
- Sedesol (2015). Diagnóstico de PROSPERA Programa de Inclusión Social. *Secretaría de Desarrollo Social*, Documento de trabajo.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2015). Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016. <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/documentos/reglas-de-operacion-de-prospera-programa-de-inclusion-social>
- Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J., & Sarkozy Commisison. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris
- Ulrichs, M. y Roelen, K. (2012). Equal Opportunities for All? A Critical Analysis of Mexico's Oportunidades. *CSP Working Paper No. 007*. Disponible en <http://www.ids.ac.uk/idsresearch/centre-for-social-protection>
- Vega, A. (2019). El desaparecido programa Prospera, ¿dejó o no beneficios a la población? *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2019/08/desaparicion-prospera-carencias-beneficiarios/#:~:text=La%20investigadora%20cuenta%20que%20en,quienes%20no%20recibieron%20las%20becas.>
- Vizuet Vega, N. I., Shamah Levy, T., Gaona Pineda, E. B., Cuevas Nasu, L. y Méndez Gómez-Humarán, I. (2016) Adherencia al consumo de los suplementos alimenticios del programa

- PROSPERA en la reducción de la prevalencia de anemia en niños menores de tres años en el estado de San Luis Potosí, México. *Nutr Hosp*, 33(4), 782-789. <http://dx.doi.org/10.20960/nh.370>
- Waters, W. F. (2010). Qualitative methods for assessing conditional cash-transfer programmes: the case of Panama. *Development in Practice*, 20(6), 678-689. doi: 10.1080/09614524.2010.491526
- Wellbeing & Poverty Pathways (2013). Well-being and poverty pathways: An integrated approach to assessing well-being. *Universidad de Bath*. Documento de trabajo No. 1.
- White, S. (2010). Analysing wellbeing: a framework for development practice. *Development in Practice*, 20(2), 158-172. <http://dx.doi.org/10.1080/09614520903564199>
- White, S. C., Gaines, S. O. y Jha, S. (2014). Inner Wellbeing: Concept and Validation of a New Approach to Subjective Perceptions on Wellbeing–India. *Soc Indic Res*, 119, 723-746. <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0504-7>
- White, S. C. y Jha, S. (2014). The Ethical Imperative of Qualitative Methods: Developing Measures of Subjective Dimensions of Well-Being in Zambia and India. *Ethics and Social Welfare*, 8(3), 262-276. <http://dx.doi.org/10.1080/17496535.2014.932416>
- Yaschine, Iliana (2019). Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Notas _____

¹ En el caso de las Becas de Educación Básica sí se especifica como parte de la población objetivo que las familias de los niños, niñas y/o adolescentes pertenezcan a una localidad prioritaria o tengan un ingreso per cápita menor a la LPI, para las Becas de Educación Media Superior lo anterior solo se considera como una prioridad en el procedimiento de selección.

Actores, instituciones y capacidad de gobierno

Una observación del gobierno de AMLO desde el punto de vista sistémico

An observation of the AMLO government from a systemic perspective

*Laura Hernández Arteaga**

Resumen: El propósito de este trabajo es analizar las decisiones políticas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el marco de un cambio en la “orientación contextual” del actual gobierno, en el cual hay una reorientación de los mecanismos de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, de frente a los gobiernos así llamados “neoliberales”. La observación y análisis de este fenómeno político se presupone, teóricamente, que el sistema político atiende los problemas sociales, cuyas posibles soluciones se fraguan en un entramado organizacional e institucional que se enlaza en su propia operación, cuya función es la toma de las decisiones colectivamente vinculantes.

Abstract: The purpose of the paper is to analyze the political decisions of the government of Andrés Manuel López Obrador within the framework of a change in the "contextual orientation" of the current government, in which there is a reorientation of the mechanisms for the inclusion of citizens in collectively binding decision-making, in the face of the so-called "neoliberal" governments. The observation and analysis of this political phenomenon presupposes, theoretically, that the political system attends to social problems, whose possible solutions are forged in an organizational and institutional framework that is linked in its own operation, whose function is to make collectively binding decisions.

Palabras clave: sistema político; gobierno; diferenciación tridimensional; AMLO.

I

El colapso de las inversiones del Banco de Lehmann Brothers, prolegómeno de la crisis económica y financiera del 2008, es clave para ubicar la emergencia de una ola de opiniones que ponen en entredicho la viabilidad inclusiva del neoliberalismo y que tendencialmente se han posicionado en la opinión pública mundial como uno de las posibles vías para dar cuenta del desencanto de la

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, orientación Ciencia Política, UNAM. Línea de Investigación: sociología política de los sistemas sociales, pensamiento político moderno, teoría democrática contemporánea, Estado en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, correo electrónico: lauraha@unam.mx.

democracias liberal, dadas las altas tasa de concentración de la riqueza que se experimentaron de los años ochenta a la segunda década del actual milenio: las clases medias y bajas “han sido los grandes olvidados del crecimiento mundial durante el período 1980-2018” (Piketty, 2019, p. 40) Como apunta Piketty, entre 1987 y 2017, el patrimonio medio creció al 6.4% anual en el mundo; el del 0.01 por ciento más rico lo hizo al 4.7 por ciento y “el patrimonio medio mundial al 1.9 por ciento¹”. (Piketty, 2019, p. 820)

Esta tendencia contrasta con el comportamiento experimentado en la segunda posguerra con el auge del Estado de bienestar, por lo cual no es de extrañar que cada vez más voces se manifiestan por un reposicionamiento del Estado como un garante para equilibrar las políticas y acciones traducidas en la exclusión de franjas de la población en educación, salud y empleo, y retomar una función de “orientación contextual”² sistémica para fungir como un garante para coordinar y garantizar la inclusión de la población en situaciones de exclusión social. Como lo ha mostrado la actual pandemia originada por el virus SARS-CoV-2, conocido como COVID-19, el sistema político, sobre todo en sociedades como la mexicana, tiene un papel de coordinación sistémica relevante, posiblemente como un representante de la unidad de la sociedad.

En América Latina desde la Comisión Económica de América Latina (Cepal) se han posicionado por una *hora de la igualdad* que “llame la atención sobre la necesaria intervención del Estado en la economía con el diseño de políticas públicas y la regulación de los mercados (por ejemplo, de los flujos de capitales) en pos de un desarrollo con igualdad.” (Bárcena y Prado, 2016, p.16).

II

En México, de los años ochenta a la segunda década del actual milenio, la autorreferencialidad del sistema de la economía descentró al Estado de esa función de coordinación intersistémica. Durante casi cuatro décadas, nuestro país se convirtió en un "audaz" paradigma de las políticas de reformas estructurales, que se tradujeron en problemas de exclusión social, detonados por un crecimiento económico que no ha alcanzado las tasas registradas en los años cuarenta a sesenta del siglo XX. A diferencia de otros países de América Latina, entre ellos Brasil, que desde la segunda mitad de los años noventa han alentado políticas industriales para robustecer la industrialización a través de una mayor productividad³, México no ha orientado la gestión del Estado hacia actividades y

servicios que mejoren la competitividad y la producción. En un documento auspiciado por el Banco Mundial se considera que el entorno político y los grupos de interés han influido en el éxito de las reformas: "A lo largo de la historia de México en la época del dominio de un partido único surgieron ciertas alianzas, y el poder relativo de estos grupos no ha perdido fuerza hasta la fecha". En el documento se agrega, "cuando la regulación económica asegura la obtención de utilidades sustanciales para empresas monopólicas con costos considerables para la economía en general, esto se traduce en resultados económicos desfavorables." (Rosenblatt, 2007, p.14)

Precisamente, en este contexto emerge un personaje político que encabeza un proyecto que pretende sentar las bases de un reordenamiento del papel del Estado interpelado por los reclamos por la inclusión de los excluidos durante el modelo económico neoliberal.

Para analizar las decisiones políticas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador que apuntan a un cambio en la "orientación contextual" del gobierno (como un entramado organizacional del sistema político) y del Estado, por un lado, y de los mecanismos de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, por el otro, se parte del modelo de comunicación política desde una perspectiva sistémica.

En el sistema político se atienden los problemas sociales, cuyas posibles soluciones se fraguan en un entramado organizacional e institucional que se enlaza en su propia operación política cuya función es la toma de las decisiones colectivamente vinculantes. Para observar cómo es que esto se lleva a cabo en el interior del sistema político, se toma la diferenciación tridimensional formulada por Niklas Luhmann, a través de la diferencia: política, administración y público. Ésta se puede analizar mediante la interrelación entre Estado, partidos políticos y público, lo que, a decir del mismo configura un círculo formal del poder del que participan las principales organizaciones del sistema. En este círculo de comunicación, la política es concebida como el lugar de movilización del consenso, es el eslabón que posibilita la elaboración de amplios planes para la administración. En tanto que ésta es concebida como la esfera en la cual dichos planes adquieren la forma de las directrices para la concreción y ejecución de las decisiones colectivamente vinculantes, a través de políticas públicas y decisiones gubernamentales.

La política incluye los procesos constitutivos generadores de consenso y disenso que habrán de desembocar en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, los partidos políticos son la arena por antonomasia de la política, tienen un papel significativo en la democracia, los partidos

constituyen un tipo singular de organizaciones que ejercen la absorción de incertidumbre en un mundo incierto. (Luhmann, 2000, p. 271)

Al participar también de la comunicación política que coadyuva a la toma de decisiones colectivamente vinculantes, los procesos de decisión organizacional, "programados en el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial" (Luhmann, 2014, p.131) se dan en este sistema parcial de tal manera que su función es producir decisiones vinculantes, para lo cual se establece un nexo estrecho entre política y administración, en la realidad efectiva este proceso de interrelación implica un gran dinamismo. Mientras que el público provee de consenso mediante la formación de opinión pública al sistema político y su participación como elector. En este sentido, se contribuye a la generación de legitimidad. Esto permite que la política produzca legitimidad como recurso simbólico mediante la proposición de planes o políticas al público, o introduciendo temas públicos con cierto grado de popularidad.

Como se puede observar, dicho modelo de comunicación política permite observar también cómo se procesan las comunicaciones procedentes del entorno, esto es, de la economía, la salud, la educación, la ciencia, ciertas organizaciones, entre otras, y su posible reorientación por decisiones tomadas en el flujo de comunicación triádico al interior del sistema político, y ello es comunicado por el Estado, a través de decisiones gubernamentales, leyes, decretos, normas. Dicho sistémicamente, la "regulación contextual supera de esta manera las contradicciones de la no-regulación, o regulación limitada, producto de la clausura operativa de un ámbito o sistema." (Pont Vidal: 2022, p. 103)

La distinción triádica que se ha descrito permite preguntar si las decisiones tomadas por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) apuntan, como se mencionó, a una "orientación contextual" que pretende recentrar el papel del Estado, como en los años treinta a setenta caracterizado por un papel relevante en la estructuración de la sociedad y en decisiones que tiendan a incluir a los excluidos por las políticas económicas adoptadas durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

Esas decisiones colectivamente vinculantes que se procesan en ese círculo formal e informal del poder, se dan en una forma de ejercicio del poder democrática, en la que está inserta la dinámica de la política del México actual. La pluralización del poder -tanto federal como

regional- y el papel de las principales organizaciones de la democracia, los partidos políticos, se ha visto debilitada como resultado del acuerdo político que se fraguó durante el predominio del sistema de partido hegemónico y los gobiernos de la llamada alternancia, en particular de Enrique Peña Nieto y la oposición política en el llamado “Pacto por México”, principalmente porque la ciudadanía se formó la opinión de que fueron coparticipes de las decisiones que beneficiaron a las élites económicas de este país, como de la grotesca corrupción durante el gobierno de Peña Nieto, quien la justificó como una cultura de México, la corrupción existe “porque así somos”. Precisamente, los partidos políticos opositores (PAN, PRI y PRD) que, a través de la semántica de negociación política, signaron el Pacto por México, la ciudadanía {el público- lo interpretó como un contubernio que los excluía de las decisiones vinculantes, pues las reformas estructurales aprobadas durante ese sexenio no se tradujeron en un crecimiento sostenido de la economía y, menos aún, en la participación de la población de la renta nacional. Antes bien, se reforzó el vínculo decisional a favor de los grandes empresarios. Lo que algunos autores han denominado un régimen oligárquico interpenetrado con las estructuras democráticas. No es casualidad que Andrés Manuel López Obrador haya señalado que una de las principales causas de la desigualdad es la “deshonestidad de gobernantes y de las élites del poder”. (López Obrador, 2017)

Silva Herzog-Márquez lo reflexiona como “un bloque de poder que, por no ejercer el poder político directamente, se mantiene a salvo de las intervenciones de la política democrática. Oligarquía liberal, la llamó Cornelio Castoriadis”. (Herzog-Márquez, 2021, p. 57)

Se llegó al umbral de tolerancia del público elector mexicano que en las elecciones presidenciales de 2018 le dio el triunfo a AMLO, candidato de la alianza “Juntos haremos historia” - conformada por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES)-, por un margen del 53% de votación. La candidatura de López Obrador fue exitosa porque, desde su experiencia de gobierno en el entonces Distrito Federal (2000-2005) y en su carácter de líder de la oposición (a partir del 9 de julio de 2005, 2012, 2018) y contendiente a la Presidencia, diagnosticó el proceso de oligarquización de la toma de decisiones del gobierno para favorecer a una élite de empresarios del país.

Por *régimen oligárquico* me refiero a ese arreglo legal y extralegal -subrayo legal- centrado en la defensa y reproducción de un orden social caracterizado por la concentración extrema

la riqueza material en un pequeño grupo de personas. Se trata de un arreglo dominado - conviene enfatizar- no por cualquier minoría, sino por la pequeña élite que concentra la riqueza de un país y que la usa para influir decididamente en la configuración de reglas e instituciones políticas, económicas y sociales orientadas a defender e incrementar su riqueza. (Heredia, 2021, p. 60)

En el México de los últimos ocho lustros se tomaron decisiones que no incluyeron a la mayoría de la población en la generación de la riqueza nacional, como lo señala él mismo en su libro *2018: La salida. Decadencia y renacimiento de México*,

La decisión de poner al Estado solamente a procurar la prosperidad de unos pocos, con el eufemismo de alentar el mercado, empobreció como nunca a los mexicanos, profundizó la desigualdad y produjo la actual descomposición social. La pobreza en México se encuentra por todos lados. (López Obrador, 2017, p. 158)

En línea de continuidad con el modelo de comunicación política triádico al que se ha aludido, el desafío es identificar si las decisiones que está tomando el actual gobierno (administración) mantienen la relativa autonomía que habían adquirido tanto la política, como la administración y el público en la forma de ejercicio democrático del poder que se configuró en los últimos lustros. Además de valores que le son característicos al ejercicio democrático del poder, tales como el límite al ejercicio el poder, división de poderes, respeto a las libertades de expresión, así como las instituciones y organizaciones mediante las cuales el ciudadano participa de la toma de decisiones colectivamente vinculantes.

Si bien la administración está direccionada por el Estado⁴, para estos efectos lo traduzco como su concreción en el gobierno⁵, principalmente en la figura del presidente de la República, como titular del poder Ejecutivo, el cual ocupa el rol del personaje en la cima del poder y es el responsable de presentar tanto el Plan de gobierno -Plan Nacional de Desarrollo- como de “instruir” a su equipo de funcionarios para llevar a cabo las políticas concretas que demanda el público y demás actores de los entornos del sistema político.(Hernández, 2018, p. 73)

Cabe señalar que una característica del presidencialismo y el sistema de partido hegemónico fue la "colonización" de la administración pública y a la burocracia política estatal, a través de un

ejercicio de sus funciones altamente discrecional y patrimonial, que se nutría, “de una cadena de adhesiones y compromisos personales, que ofrecía muy poderosos incentivos de carrera política y de posición económica para los que se integraran disciplinadamente a la cadena personalizada de gestión.” (Aguilar Villanueva, 2000, p. 180). Esto es, la ciudadanía, el público, de facto era excluida de la toma de decisiones políticas que se daban en el modelo de comunicación política, tanto en el círculo formal como informal del poder, en el México previo a la alternancia - e incluso persistió y se recrudeció durante los gobiernos de la primera y segunda alternancia.

[...] fue impresionante comprobar, sobre todo en los momentos de la mayor decadencia, que los ciudadanos no nos sometíamos a un gobierno de leyes, sino a un gobierno de arreglos personales, *de* lealtades personales, que tal vez no necesariamente significaban soborno o corrupción, pero que obligaban a los ciudadanos a entablar un trato personalizado con los gestores de los bienes y servicios públicos para poder obtener la aplicación de la ley y el acceso a los beneficios de los programas. [...]. (Aguilar Villanueva, 2000, p. 180).

Este es, precisamente, uno de los anclajes institucionales que AMLO pretende reorientar para que la comunicación política torpedee la interpenetración entre el poder político y el económico, una demanda proveniente del entorno social, esto es, de los excluidos por las políticas económicas y decisiones políticas enmarcadas en el neoliberalismo. Durante los años noventa a la primera década del siglo XX, “la riqueza de los mexicanos incluidos en la lista de ‘billonarios’ de la revista Forbes aumentó siete veces (de mil 700 millones a 11 mil 800 millones de dólares).” (Heredia, 2021, p.55) No es de extrañar que en lista de los diez hombres más ricos del mundo, de 1994 a 2019, figurara -en catorce ocasiones- Carlos Slim, un empresario favorecido por la privatización de Teléfonos de México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari; de 2009 a 2019, su fortuna se incrementó en 30 mil millones de dólares.

[...], según las estimaciones de Credit Suisse, en 2015, 1% de los adultos mexicanos más ricos (poco más de 750 mil) concentraba 36% de la riqueza nacional, mientras que 50 por ciento de los adultos mexicanos más pobres apenas alcanzaba 5.7% del total de los activos financieros y no financieros del país. Un ejemplo más de nuestra desigualdad abrumadora: en 2002 la riqueza de los cuatro mexicanos más acaudalados representaba dos por ciento

del PIB; para el 2014 ese porcentaje había aumentado a 9 por ciento.” (Heredia, 2021, p. 62)

De 1995 a 2020 México ha registrado tasas de inflación anualizadas de un orden del 19% lo cual impacta, además de los bajos salarios en la capacidad adquisitiva de los trabajadores. (Credit Suisse, 2022, pp.12-13)

En este contexto de exclusiones motivadas abiertamente por una clase política que tomó decisiones afectaron la posibilidad de inclusión de una amplia franja de mexicanos en los sistemas educativo y de salud, y una incorporación al mercado informal, se enmarca la decisión del ahora presidente López Obrador por posicionar al Estado y atender “primero a los pobres”. Afirma en *2018: La salida. Decadencia y renacimiento de México*, que es una “falacia pensar que el Estado no debe promover el desarrollo, o no buscar la distribución del ingreso, sino dedicarse en exclusiva a crear las condiciones que permitan a los inversionistas hacer negocios, pensando que los beneficios se derramarán automáticamente al resto de la sociedad.” (López Obrador, 2017, p.158) Haciendo casi eco del discurso de Echeverría en su toma de posesión⁶.

En palabras de AMLO,

Nuestra propuesta consiste en establecer un Estado de Bienestar, igualitario y fraterno, para garantizar que los pobres, los débiles y los olvidados encuentren protección ante incertidumbres económicas, desigualdades sociales, desventajas y otras calamidades, donde todos podamos vivir sin angustias ni temores. El Estado de Bienestar igualitario y fraterno tendrá como ideal la protección de las personas a lo largo de la vida, desde la cuna hasta la tumba, haciendo realidad el derecho a la alimentación, al trabajo, la salud, la educación y la cultura, la vivienda y la seguridad social. La inversión, que no gasto, para hacer realidad esta propuesta implica destinar al desarrollo social, en su conjunto, 50,000 millones de pesos adicionales por año. (López Obrador, 2017, p.163)

La clase política que estuvo en la cima de las decisiones gubernamentales se comportó sin tener una “orientación contextual” con las demandas y reclamos de los distintos entornos de la sociedad, organizaciones, asociaciones de la sociedad civil, organizaciones sindicales; excepción hecha de aquellos que estaban anclados en los círculos informales del poder, tales como las

corporaciones sindicales, y asociaciones vinculadas a las decisiones de la administración estatal. En una alianza tacita con las élites económicas, se subieron a la locomotora del cambio estructural, la apertura de las fronteras y el libre comercio. Su *autoreferencialidad decisional*, descentró su función de coordinación y procesamiento del conflicto y reclamos sociales, para reconducirlos a la dinámica operativa propia de la comunicación política democrática del México de las últimas dos décadas. Esto es, un sistema político que procesa democráticamente las decisiones y coordina socialmente a los otros sistemas de la sociedad para procesar las demandas y reclamos que son factibles de traducirse en decisiones.

A su vez, mediante esa manera de tomar las decisiones colectivas reforzó mecanismos de comunicación informal del poder, al robustecer su alianza con los empresarios más privilegiados del país, sin atribuir relevancia a los problemas sociales manifiestos, como la creciente violencia, la emergencia cuasi sistémica del crimen organizado que cada vez amplía su área de influencia en diversos estados del país, así como la exclusión de amplias franjas de la población de los principales servicios públicos y empleo.

Más aún, su autorreferencialidad los condujo a operar con una especie de tercero excluido, al considerar que la comunicación política democrática, le otorgaba tanto a la administración pública como al poder ejecutivo y a los partidos políticos una autonomía decisional cuasi clausurada, su legitimación procedimental la veían como un reservorio formal tanto de la oposición partidaria como del público elector que se expresaba de manera recurrente en los procesos electorales.

Su ceguera cognitiva les condujo a tomar decisiones políticas y públicas que de facto no interpelaban a la colectividad, provocando exclusiones y reforzando los mecanismos informales de ejercicio de poder con los grandes empresarios (como Germán Larrea, Ricardo Salinas Pliego, Carlos Slim) y con las viejas corporaciones, traduciendo el flujo entre política y público y administración y público en una semántica de relaciones clientelares, mecanismos a través de los cuales una franja de la población -representados por esas organizaciones de intermediación- eran incluidos por medio de las decisiones políticas a otros sistemas de la sociedad, educación, trabajo, salud. Mientras tanto, otra franja de la población era excluida de un buen sistema de salud públicos educación que no ofrecían su atención en situaciones de precariedad, tanto las instituciones médicas hospitalarias, como de escuelas y centros educativos, como de los sueldos al personal médico y educativo.

III

En ese proceso decisional del actual gobierno de fortalecer el papel del Estado para así tomar decisiones de incluir a los excluidos de las políticas neoliberales, se pretende posicionar una semántica estatal que autodescriba el actual proyecto, la así denominada Cuarta Transformación, emulando, tal vez, el llamado nacionalismo revolucionario. Acaso Ese intento de dar cobertura simbólica al neoliberalismo quedó trunco con la Reforma de la Revolución salinista.

La Cuarta Transformación apela a una semántica del ejercicio del poder, de un presidente como López Obrador que tiene la convicción de ser un reformador como lo fueron en su momento Miguel Hidalgo (Independencia), Benito Juárez (La Reforma), Francisco I. Madero (Revolución)

EL Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 es una clara condensación de esa semántica que recupera el ideario lopezobradorista, el cual según el mismo, recupera el proyecto del Partido Liberal Mexicano de Ricardo Flores Magón y el Primer Plan Sexenal de gobierno de Lázaro Cárdenas del Río. Los males de México, se ratifica ahí, son producto del sistema de privilegios, de la lógica del mercado impuesta al pueblo de México por los gobiernos neoliberales de 1983 a 2018, expresado en el contubernio entre el poder económico y el político. En un pasaje del citado Plan, se puede leer entre líneas como el presidente equipara a los órganos autónomos como parte del problema:

A la manipulación se le llamó solidaridad, al saqueo se le denominó rescate, la opacidad y el encubrimiento fueron bautizados como confidencialidad, información reservada o protección de datos personales, a la apropiación indebida de bienes públicos fue llamada desincorporación y la corrupción fue denominada licitación o adjudicación directa. La falsificación regular y sostenida del lenguaje es uno de los factores que explican la bancarrota política en la que desembocó el régimen oligárquico y neoliberal: el escepticismo social ante la palabra de las autoridades terminó convirtiéndose en repudio general porque, a fuerza de mentir, los gobernantes llegaron al total agotamiento de su credibilidad. Esa situación permite aquilatar la capacidad de convocatoria que logró el precepto “No mentir, no robar, no traicionar. (Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 7. Disponible en <https://presidente.gob.mx/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>.)

En ese ideario también menciona que las decisiones colectivamente vinculantes se tomaran incluyendo a los excluidos, mediante una democracia participativa

Nos dotaremos de una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales. Tal es el sentido de mecanismos como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica del mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación. Reivindicamos el principio de que el gobierno mande obedeciendo y queremos una sociedad que mandando se obedezca a sí misma.

Otro documento que recrea esa semántica del presidente para dar cobertura a la “orientación contextual” del sistema político a las demandas del entorno, fue dado a conocer por el presidente de la República en el contexto de la pandemia, se trata de “Algunas lecciones de la pandemia COVID-19”, publicado el 4 de mayo de 2020. El fenómeno mundial de la pandemia y sus estragos en los cientos de miles de contagios y los fallecidos, se traduce, desde su lectura, en una crisis del orden neoliberal, por lo cual, habrá que alentar acciones solidarias y recentrar el papel del Estado como garante de la igualdad. En el punto número 5 de estas lecciones, se lee:

Desechar el modelo que genera riquezas sin bienestar y procurar una mayor intervención del Estado en el cumplimiento de su responsabilidad social para garantizar derechos básicos y universales: a la salud, a la alimentación, a la educación, al trabajo, a la vivienda, a la cultura y al deporte. Al Estado le corresponde atemperar las desigualdades sociales. No es posible seguir desplazando la justicia social de la agenda de los gobiernos. No es jugar limpio utilizar al Estado para defender intereses particulares y procurar desvanecerlo cuando se trata del beneficio de las mayorías. No es lícito ni ético defender la facultad del Estado para rescatar empresas e instituciones financieras en quiebra y considerarlo una carga cuando se trata de promover el bienestar de los más desfavorecidos. Basta de hipocresía.

Para el caso mexicano ese orden neoliberal que privó de educación a una franja significativa de jóvenes parece justificar el déficit de médicos para atender a la población contagiada por el

coronavirus y evitar tantas muertes, una narrativa que, ciertamente, no es argumento que impida ponderar la gravedad del problema: la muerte de más de 600 mil mexicanos, según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud.

[...] durante el periodo neoliberal, cuando la consigna era privatizar la educación, los gobiernos dejaron sin presupuesto a las universidades públicas que optaron por rechazar a quienes buscaban ingresar a las distintas escuelas de nivel superior con el engaño de que no pasaban el examen de admisión. Por esta causa, en un país de pobres, muchos jóvenes que no podían pagar colegiaturas en escuelas particulares se quedaron sin estudiar; con ello no sólo se violentó el derecho a la educación sino que nos dejaron a todos sin los médicos y las enfermeras suficientes para atender las necesidades sanitarias nacionales.” (Presidencia de la República, “Algunas Lecciones de la pandemia COVID-19”, 05 de mayo de 2020, p. 1)

Sin duda, otro documento que recrea ese imaginario simbólico del presidente López Obrador, es la recuperación de la Cartilla Moral de Alfonso Reyes, como un manual para conducirse éticamente en la vida privada y pública, aprovechando su difusión también giró la instrucción para que una comisión especial formulara una nueva cartilla moral. “Esta nueva ‘Guía ética para la transformación de México’ se presenta fundamentalmente como un exhorto al ‘buen comportamiento, basado en principios que habían sido ‘menospreciados y ridiculizados en el pasado reciente, desde las alturas del poder político y económico’.” (Gobierno de la República, Guía Ética para la Transformación de México”, p.9, Citado por Díaz-Cayeros, 2021, p. 145)

IV

Cómo se ha mencionado el triunfo contundente de AMLO en 2018 y la mayoría en el congreso le permitió tomar una serie de decisiones que apuntan a una “orientación contextual” para centrar al Estado. La interrogante si la creciente centralización de las decisiones del gobierno en la persona del presidente López Obrador no corren el riesgo de adquirir la forma de un ejercicio autocrático de las decisiones colectivamente vinculantes, pese a su ideario de una democracia participativa.

Las decisiones tomadas en este primer tramo del gobierno se han caracterizado por una centralización del poder. El presidente acumula tareas y atribuciones que, mediáticamente, se le

utiliza como una semántica del que manda aquí “soy yo”, desdibujando incluso a su gabinete. Se presenta como el que sabe y decide lo mismo de política hacendaria, que educativa, financiera y cualquier otro tema relacionado con el ejercicio del poder presidencial y de la administración pública, incluso se ha atribuido tareas que corresponden a otros niveles de gobierno, “es él quien autoriza personalmente los viajes de los funcionarios públicos al extranjero, el que firma reconocimientos para los participantes del programa Jóvenes Construyendo Futuro, el que recibe hasta en acuerdo a los jefes de unidad, Santiago Nieto, que debía reportar a un subsecretario de hacienda”. (Zárate, 2021, p.47). Decide también sobre la asignación de los ahorros derivados de la aplicación de la Ley de Austeridad Republicana. El decreto emitido el 19 de noviembre de 2019 define la

(SEGOB, Diario Oficial de la Federación, 19 de noviem“austeridad republicana como una conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con sus con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.bre de 1919)

Es interesante mencionar el estilo de hacer política del actual presidente de México; su visión interpela la concepción schmittiana de la política como una relación amigo-enemigo, más aún la de Chantal Mouffe, para quien las relaciones sociales son construidas bajo la forma de un antagonismo. Un “estilo personal de gobernar” de AMLO que está conectado con una semántica llena de simbolismos incluso providenciales. La cuarta transformación interpela a configurar una Patria nueva, “López Obrador se ofrece al país como el Cuarto Padre de la Patria” (Silva Herzog-Márquez, 2021, p.144), como el fundador de una “patria amorosa”.

Una paradoja emerge en la observación del gobierno de AMLO, el objetivo de inclusión de los excluidos ha mostrado una serie de decisiones que tienden a torpedear las instituciones democráticas. Afirma Silva Herzog-Márquez que el proyecto lopezobradorista, “no es la cimentación de un poder democrático; no es la arquitectura de instituciones perdurables, no es

quiera el efecto bien hecho de una política social. Su proyecto responde al narcisismo de quien se mira en el espejo como si admirara una leyenda.” (Silva Herzog-Márquez, 2021, p. 145) Para este autor AMLO representa “una restauración autoritaria”. (151)

Destaca en este estilo de personalización del ejercicio del poder y considerar a la política como conflicto y polarización, el que todo opositor a alguna decisión presidencial sea referido al marco discursivo del contubernio entre el poder político y el económico, a la defensa del neoliberalismo o al conservadurismo, esto es, a la narrativa de que son los males que aquejan al país.

En este frente hay decisiones que resultan preocupantes porque minan uno de los valores sustantivos de la democracia representativa, el derecho a disentir y la libertad de expresión. Desde la tribuna de las conferencias matutinas, el presidente no sólo dicta la agenda política, ganando terreno a los partidos políticos opositores, sino que repudia a sus adversarios y a las voces opositoras a su gobierno. A título de ejemplo, el 15 de julio de 2020 se publicó un desplegado, suscrito por 30 intelectuales y académicos, entre los que figuran Gabriel Zaid, Héctor Aguilar Camín, Enrique Krauze. En dicho documento hacen un llamado a los partidos políticos opositores a aliarse en el horizonte de las elecciones de junio del 2021, para formar un contrapeso al gobierno que “asfixia el pluralismo” “en aras de someter al Poder Legislativo a los dictados del Ejecutivo”, desacreditando, además la autoridad de los órganos “especializados como el INE y toda forma de expresión que no se identifique con su visión política”. (El Economista, 15 de junio 2021).

Ese mismo día, el presidente contestó en una carta “Bendito Coraje”, en la cual, sin salirse de su guion, les atribuye el haber sido los defensores del modelo neoliberal o “neoporfirista” y los acusa de “buscar restaurar el antiguo régimen, caracterizado por la antidemocracia, la corrupción y la desigualdad. La historia nos enseña que cuando se pone en práctica un proceso de transformación, siempre se produce una reacción conservadora.” Más interesante, aún, es el mensaje velado que les envía en el sentido de que él tiene en sus manos el ejercicio del poder y los mecanismos para poner un límite a la “mafia del poder”. Dice al respecto, “Buscan construir una alianza con miras a las elecciones de 2021 para obtener mayoría y ‘asegurar que la Cámara de Diputados recobre su papel como contrapeso constitucional al Poder Ejecutivo’. ¿Que acaso no se han enterado que está por llegar extraditado de España, Emilio Lozoya, exdirector de Pemex, quien al parecer presentará pruebas y explicará cómo se lograba el ‘contrapeso’ que pretenden ‘recobrar’

los abajo firmantes.” (Expansión, 15 de julio de 2020)

Por su parte, el director del Fondo de Cultura Económica, Paco Ignacio Taibo II, ante el decreto del 20 de agosto de ese año, emitido por la Secretaría de la Función Pública, en el sentido de inhabilitar a la revista Nexos para realizar contratos de publicidad, o compra venta con entidades públicas, por una supuesta violación a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; -en entrevista con el noticiero Los Periodistas del medio La Octava-, comentó que esa medida no era una venganza del Presidente y negó que se tratara de una censura oficial. Frente a ello, les aconsejó a Krauze y Aguilar Camín limitar sus llamados de atención porque habían recibido un trato preferencial en otras administraciones y se atrevió a sugerirles quedarse en su “esquinita” o “cambiarse de país”. (Infobae, 11 de septiembre de 2020).

Ese mismo mes apareció en la prensa nacional un desplegado -firmado por 650 intelectuales- en el que se mostraba preocupación por el discurso de “estigmatización y deformación del presidente Andrés Manuel López Obrador contra lo que ‘él llama sus adversarios’. Al hacerlo, agravia a la sociedad, degrada el lenguaje público y rebaja la tribuna presidencial de la que debería emanar un discurso tolerante”. (El Economista, 17 de septiembre de 2020) Todas ellas, expresiones del torpedeo que desde el gobierno se ha dado a valores sustantivos de la democracia liberal.

El contundente triunfo de Morena en las elecciones de julio de 2018, si bien perfiló en la escena política nacional un predominio del partido del presidente, en coalición con otros partidos, obtuvo la mayoría para aprobar leyes en la Cámara de Diputados y senadores y en 19 legislaturas estatales. Para llevar a cabo reformas constitucionales, tendientes a la instauración de un nuevo régimen -como ha declarado el propio AMLO- Morena y sus aliados tuvieron que utilizar la semántica de la negociación, tal fue el caso de la creación de la Guardia Nacional y la designación de Alejandro Gertz Manero como Fiscal General de la República, así como la aprobación de la reforma al artículo cuarto de la Constitución -aprobado el 10 de marzo de 2020-, mediante la cual se eleva a rango constitucional programas sociales, favoreciendo a grupos vulnerables de la población e instaurar el sistema nacional de salud para el bienestar⁷.

Acaso por ello el propio López Obrador, en la conmemoración de su primer año de gobierno -en el zócalo de la capital de la República-, mencionó que la consolidación de la Cuarta Transformación se afianzaría hacia fines de 2020. “Estoy Seguro de que cuando cumplamos 2 años

de gobierno, los conservadores ya no podrán revertir los cambios”. (La Razón, 2 de diciembre de 2019).

En ese primer tramo del camino tenía las posibilidades de aprobar las reformas constitucionales y pavimentar el camino para decidir las políticas tendientes a su proyecto de cambio, este panorama político se modificó con los resultados de las elecciones intermedias de 2021. La coalición Juntos Haremos Historia -Morena, PVEM, PT- obtuvo 121 distritos, mientras que la coalición Va por México -PAN, PRI y PRD- 63, en la Ciudad de México del partido de presidente obtuvo un descalabro al perder algunas alcaldías, pero triunfó en 11 de las 15 gubernaturas que estaban en contienda; perdió 53 curules en la Cámara de Diputados con lo cual la mayoría simple.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (2000). "La reforma del Estado y la administración pública en México". En J. L. Méndez (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (pp. 177-193). México, El Colegio de México.
- Banco Mundial (2007). *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (2019). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina*. Argentina, Siglo XXI Editores/CEPAL.
- Credit Suisse (2022), *Summary Edition Extracts from the Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2022*, Febrero.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2021), "Lo entendible y lo inentendible de la 4T", en Heredia, Blanca y Gómez Bruera, Hernán (coordinadores). *4T. Claves para descifrar el rompecabezas*. México, Grijalbo, pp. 131-155.
- Heredia, Blanca, "El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje", Heredia, Blanca y Gómez Bruera, Hernán (coordinadores). *4T. Claves para descifrar el rompecabezas*. México, Grijalbo, pp. 53-75.
- Hernández Arteaga, Laura (2018), "Modelo de variación y estabilización del Estado en México, a través de la figura del círculo formal e informal del poder" en Silvia Molina y Vedia y Adolfo Sánchez Almanza (Coordinadores). *El cambio y sus formas*, México, UNAM, pp. 63-86.
- López Obrador, Andrés Manuel (2017). *2018: La salida. Decadencia y renacimiento de México*, México, Planeta Libros.
- Luhmann, Niklas (1994) "Unidad y diferencia en la sociedad moderna", en Acta Sociológica, núm. 12, México, UNAM, FCPyS, pp. 55-61.
- Luhmann, Niklas (2000). *Die Politik der Gessellschaft*. Francfort/Main, Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2014). *Sociología Política*, España, Trotta.
- Piketty, Thomas. (2019) *Capital e ideología*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- Pont Vidal, Josep (2022). *Estado y Democracia Inteligentes. Hacia unas comunicaciones de calidad*. Valencia, España, Tirant Humanidades.
- Rosenblatt, David (2007), "México 2006-2012: creando las bases para el crecimiento equitativo.

Resumen ejecutivo.", en *México 2006-2012: Creando las Bases para el Crecimiento Equitativo: Resumen Ejecutivo*. México, Banco Mundial, Junio.

Sánchez-Talanquer, Mariano y Greene, Kenneth F. (2021), "Is Mexico Falling into the Authoritarian Trap?", *Journal of Democracy*, Volume 32, Number 4, October 2021, pp. 56-71. Published by Johns Hopkins University Press, DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0052>

Silva Herzog-Márquez, Jesús (2021). *La casa de la contradicción*. México, Taurus.

Willke, Helmut, (2016) Formas de autoorientación de la sociedad, en *Revista Mad* (Revista del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad), Universidad de Chile, N° 34, pp. 1-35.

Notas

¹ Afirma Thomas Piketty, "la fortísima concentración de la propiedad privada, sumada a una gran opacidad financiera, es una de las principales características del régimen desigualitario neopropietarista mundial a comienzos del siglo XXI. Que la mejora de la distribución de la riqueza experimentada durante el siglo XX haya permitido el surgimiento de una clase media patrimonial no significa que la propiedad privada haya dejado en algún momento de estar repartida muy desigualmente: a la mitad de la población le sigue correspondiendo una parte insignificante del patrimonio total. (...) El fuerte aumento de la riqueza privada en manos del 10 por ciento más rico de la población, especialmente en Estados Unidos, implica que la parte correspondiente al resto de la población se ha desmoronado, de manera gradual e inquietante. La distribución de la propiedad es una cuestión crucial en el siglo XXI, susceptible de minar la confianza que las clases medias y populares han depositado en el sistema económico, tanto en los países ricos como en los pobres y en los emergentes." (Piketty, 2019, p. 822)

² Helmut Willke conceptúa la "orientación contextual", como un mecanismo para evitar el cierre autárquico de los sistemas, sin mantener contacto con el entorno. Afirma que a "través de los contactos con el entorno son introducidas interrupciones de interdependencia en los surcos de autorreferencia, es decir, reglas de detención y nuevos impulsos para los procesos sistémicos recursivos. Los contactos con el entorno actúan como interpunciones de los procesos sistémicos internos. Deben, por un lado, ser legibles en el lenguaje (esta vez en las diferencias relevantes) del sistema para poder ser percibidos, y por otro lado, ser incorporados como información contextual en el modo de operación circular del sistema para tener algún efecto." (Willke, 2016: 21)

³ "En la mayoría de los países este cambio tuvo lugar entre 1994 y 1996, cuando se adoptaron planes o estrategias de mediano y largo plazo, para el desarrollo del sector industrial. Las nuevas políticas industriales se convirtieron en la válvula de escape a través de la cual se desfogaron muchas de las críticas relacionadas con los efectos de las reformas estructurales, especialmente en lo relacionado con la capacidad de reconversión industrial de los sectores más afectados por la liberación comercial." (Lora, 2007: 40-41)

⁴ Para Josep Pont Vidal, el estado es "un sistema simbólico de comunicaciones, funciones y roles orientado externamente por los códigos del sistema político-administrativo, el sistema económico y el sistema jurídico".

⁵ O' Donnell, entiende por gobierno las "posiciones en la cúpula de las instituciones del estado a las que se accede a través del régimen y permiten a los respectivos funcionarios tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre la población y el territorio delimitado por el estado" (O' Donnell, 2010, p. 82).

⁶ En su discurso de toma de protesta como Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez afirmó que: "No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por interés. Se requiere, en verdad, aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente [...] es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores [...] es preciso igualmente distribuir: distribuir el bienestar, la educación y la técnica". (Excélsior, 2 de diciembre de 1970).

⁷ Establece también que el estado garantizará el apoyo económico a personas con discapacidad permanente, en especial a menores de 18 años, indígenas, afromexicanas y aquellos en condición de pobreza; el derecho a una pensión a las personas adultas mayores de 68 años; pone en marcha un sistema de becas en todos los niveles escolares de educación pública, priorizando a los que viven en familias en condiciones de pobreza. (Senado de la República, Boletín, 24 de marzo de 2020)

**La planeación del desarrollo local y sus implicaciones en la transición a la implementación.
Estudio de caso Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2023**

**Local development planning and its implications in the transition to implementation. Case
study Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo 2020-2023**

*Yaneli Isabel Chávez Álvarez**

Bernabé Lugo Neria†

Israel Cruz Badillo‡

Resumen: El presente trabajo tiene por objetivo, analizar los desafíos de la implementación en la planeación del desarrollo en particular del municipio de Mixquiahuala de Juárez asociados a las categorías de análisis organizacional, institucional, juegos de implementación y voluntad política. La metodología empleada es de tipo cualitativa de corte transversal que indica la presencia de estas categorías en el objeto de análisis, donde los resultados de la aplicación de entrevistas estructuradas permiten asociar estas categorías con la planeación local.

Abstract: The purpose of this paper is to analyze the challenges of implementation in development planning, particularly in the municipality of Mixquiahuala de Juárez, associated with the categories of organizational and institutional analysis, implementation games, and political will. The methodology used is a qualitative cross-sectional methodology that indicates the presence of these categories in the object of analysis, where the results of the application of structured interviews allow these categories to be associated with local planning.

Palabras clave: gobierno subnacional; planeación del desarrollo; juegos de implementación; análisis institucional y organizacional; voluntad política.

Introducción

La elaboración de la planeación del desarrollo como una actividad inherente que los gobiernos en

* Estudiante de cuarto semestre de la Maestría en Gobierno y Gestión Local, novena generación 2022-2024 de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

† Doctor en Finanzas Públicas por Universidad Veracruzana, Profesor Investigador de Tiempo Completo del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

‡ Doctor en Ciencias Sociales por Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Profesor Investigador de Tiempo Completo del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

México deben diseñar para conducir la gestión pública durante el período de mandato es una acción que desde la lógica del Estado mexicano configura una relación conjunta entre los órdenes de gobierno, quienes deben confeccionar una propuesta uniforme que corresponda al conjunto de problemas públicos de los municipios, estados y la federación.

Con base en el establecimiento de objetivos, metas, actividades y productos que comprenden una proyección de cambios sustantivos que mejoren las condiciones actuales de la población en el contexto. Esto a partir de la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas cuya inserción en el contexto de la gestión determina un parteaguas para los gobiernos como una alternativa efectiva para abordar los problemas públicos y establecer acciones concretas basadas en el uso de recursos normativos, presupuestales y humanos para su implementación.

No obstante, lograr homologar un proyecto multiverso como la planificación es una tarea compleja que requiere un proceso expedito, donde intervienen diversos recursos humanos, materiales, económicos, tecnológicos, tangibles e intangibles que insertan los escenarios de una administración. Sumado a ello, la discusión por definir la prioridad de los asuntos públicos y la trascendencia de este instrumento continúa como un concepto pendiente de operación en el caso mexicano principalmente para los municipios.

A pesar de su introducción durante los años ochenta en los gobiernos subnacionales, bajo la reforma constitucional al artículo 115 donde se reconoce como orden de gobierno y otorga autonomía de gestión para la determinación de su plan de desarrollo esta propuesta continúa bajo la operación de una macro red donde los gobiernos superiores establecen la planificación y este únicamente ingresa al juego como una unidad administrativa que se el brazo operador de las decisiones de las autoridades.

Por ello, el presente documento aborda la incidencia de desviación del proyecto de desarrollo social en el entorno local con el objetivo de analizar los desafíos de la implementación en la planeación del desarrollo en el caso del municipio de Mixquiahuala de Juárez asociados a las categorías de análisis organizacional, institucional, juegos de implementación y voluntad política que Bardach (1977), Brinkerhoff (2000), March y Olsen (1989), señalan como estas vertientes de poder intervienen en la mecánica de los gobiernos subnacionales.

La metodología empleada es de tipo cualitativa de corte transversal que indica la presencia de estas categorías en el objeto de análisis. Donde con base en la descripción y análisis de estas categorías se muestra que la filosofía del desarrollo es una connotación que marca el rezago y centralidad del poder público, lo cual genera restricciones en la obtención de resultados factibles que impacten el proyecto de desarrollo.

Sumado a ello, la inercia procedimental de las administraciones deja clara la necesidad de especializar a los servidores públicos para establecer una armonía organizacional, donde la legitimidad y la socialización permea dentro de la organización enriqueciendo con ello el quehacer público y mitigando problemáticas tradicionales que han estado presentes en México.

En primer lugar, se realiza la revisión de la literatura para la conceptualización de los términos, así como la determinación de los principales aportes en el tema de la planificación y su efectividad en una institución como el Estado, así como su prolongación en los gobiernos estatal y municipal. Por su parte, la segunda sección aborda las características y dinámica del contexto del municipio de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo y los principales obstáculos durante el proceso de diseño y operación del instrumento de planificación durante el período 2020-2024.

Posteriormente, se realiza el análisis correspondiente a partir de la información obtenida de la aplicación del instrumento de entrevista estructurada a directores de áreas estratégicas que conforman el ayuntamiento, donde la presencia de las limitaciones presupuestales, recursos humanos, temporalidad, volición política y juegos de implementación acentúan la desalinización del desarrollo local con las problemáticas del contexto mixquiahualense.

Finalmente, se presentan las conclusiones como un llamado a la reivindicación del rol de la municipalidad pese a su reconocimiento como entidad libre para la determinación de su organización política y administrativa, donde no está sujeto a una autoridad intermedia o gobierno. Sin embargo, no se cumple actualmente ni en la ley de planeación ni en la práctica debido a que esta labor de planeación únicamente se realiza con base en una visión vertical (down down) donde el gobierno federal determina la planificación y este documento se socializa dentro del territorio nacional.

Pese a la normatividad establecida en el artículo 26 constitucional y las leyes secundarias esta actividad continua en un curso donde la exclusión de los gobiernos sesga la proyección y la innovación de ideas, propuestas e iniciativas que permean en un sistema centralista, donde la

desarticulación del diseño impacta significativamente en la implementación por ende en la obtención de resultados efectivos.

Con base en la complejidad del concepto de planificación y la propuesta de políticas públicas los fines del proyecto de desarrollo requiere de la generación de una lógica de pertenencia y socialización entre los gobiernos para generar una acción pública conjunta que promueva la colaboración y confianza entre los actores alentando así la operación adecuada del constructo programático que constituye la ruta crítica de los gobiernos en México.

Revisión de la literatura

La planeación en México es un fenómeno complejo de análisis, debido a la inercia del funcionamiento de las administraciones, las cuales muestran que la imitación es frecuentemente una práctica que los gobiernos utilizan para cumplir con la normativa establecida a fin de obtener financiamiento. Sin embargo, la conceptualización de este término es sustantivo para el entendimiento de la gestión pública; ya que desde los últimos años se ha insistido en el discurso público en la elaboración de un proyecto de nación diseñado a partir de propuestas concisas y orientadas a objetivos que pueden ser mitigadas a través de las políticas públicas como una técnica de gestión oportuna que fomenta la maximización de resultados a menores costos posibles.

Sí bien, este conjunto de ideas es la panacea de una coordinación administrativa la puesta en marcha del proyecto se convierte en una intención ambiciosa e irrealista donde las posibilidades de éxito disminuyen debido a la contraposición de la trayectoria de operación y la descontextualización de los recursos disponibles para la puesta en marcha del quehacer gubernamental.

Sumado a ello, en la mayoría predomina el desconocimiento de la planificación del desarrollo, así como las leyes que refieren al término y sus parámetros dentro de las instituciones, esto lleva al desapego y falta de identidad con el proyecto de gestión con los colaboradores de la organización; de ahí que los intereses por unificar los esfuerzos para el logro de objetivos se ven desvirtuado.

Sumado a ello, la rotación de puestos es otro de los elementos inminentes que modifican la labor administrativa dentro de los ayuntamientos, en los cuales pueden presentarse por más de 2 o 3 ocasiones en una administración, esta rotación de personal se presenta en directores de áreas y

personal sindicalizado estos últimos de mayor presencia en este estrato superando en número la planta de servidores públicos, donde la suma de estas vertientes incide en la fractura del boceto de administración.

Es por ello, que en esta sección se realiza un breve análisis del concepto partiendo de los aportes de García (2010), Gómez (2017), Cárdenas (2002), Arellano y Carrillo (2023) quienes acentúan que la planificación es una actividad de suma importancia para el Estado en cualquiera de sus niveles, donde el conjunto de ideas es canalizado en una ruta de acción que intenta establecer un curso de acción sólido, por medio de la constitución de objetivos, metas, actividades e indicadores que le permiten dar seguimiento a las proyecciones realizadas y su efecto en el entorno social, político, económico y cultural de la región.

Bajo estas características Gómez (2017) señala que “la planeación es un elemento importante para regir el actuar del gobierno y buscar el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: social, político, cultural y económico” (p. 1151). Esto significa que este instrumento intenta moldear una propuesta que genere impactos positivos en diversos ámbitos de la sociedad, además de constituirse como un elemento clave para la gestión pública ya que este arquetipo esboza los principales lineamientos que el gobierno en turno emplea para coadyuvar en la disminución de los problemas sociales y económicos prioritarios del territorio.

Ahora bien, esta proyección multidimensional que pretende estructurar una alternativa plausible obedece a un procedimiento que de conformidad al artículo 26 constitucional establece que: “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (p28).

Sin embargo, como primera limitación normativa se determina que esta propuesta está sujeta a las disposiciones y mecanismos que determine la federación para el nombramiento del comité de planificación, así como los procedimientos para la obtención de necesidades de la sociedad, por medio de la “dinamización efectiva del tejido socioeconómico”¹. Sumando a esto, debe de indicar la adecuación del documento con carácter de obligatorio en los programas de la administración pública. Con base en estos preceptos se constituye la elaboración del proyecto nacional de gestión.

El cual debe ser compartido y adaptado por los gobiernos inferiores como una práctica obligatoria; pese a que los lineamientos de la planificación federal no están directamente relacionados a la necesidad de la municipalidad, su implementación debe contribuir a la obtención de los resultados esperados a nivel federal. Esta conceptualización nos lleva a la discusión de la predominancia de la alta centralidad existente en el país, la cual pese a identificar un sistema democrático y federalista los lineamientos para el diseño y conducción de la planificación se encuentran delimitados a los principios de la constitución y la trayectoria histórica.

Tal como lo señala García (2010) “la planeación del desarrollo, en cualquiera de sus vertientes, como atribución del Estado rector en la vida económica y social del país, en la experiencia mexicana, ha recorrido un largo camino que legalmente inició en 1929” (p.102). Donde la transformación para disminuir la brecha de centralización del poder público y promover la descentralización como un medio efectivo para reconocer la delegación de actividades a los estratos estatal y municipal para la organización y administración de los recursos, así como la ruta de prestación de servicios.

Se adiciona al artículo 115 constitucional el reconocimiento de los gobiernos subnacionales como orden de gobierno independiente, autónomo y con personalidad jurídica que le permite tomar sus propias decisiones para su mandato de sus funciones. Sin embargo, esta promulgación se encuentra desasociada a la realidad del país, ya que en palabras de Arellano y Carrillo (2023):

esta evidente desarticulación en el territorio nacional se ejemplifica en un caso a nivel regional en el centro del Estado de Veracruz, donde se analizan los criterios y las inconsistencias gubernamentales en la determinación de los distintos niveles de planeación, que evidentemente no corresponden con la realidad y que en términos operativos ha puesto en evidencia la fragmentación territorial y las dificultades para la formulación de una agenda de acción pública efectiva (p.18).

Este estudio recupera las condiciones de des asociación dentro de la ruta de acción de la planeación del desarrollo, a partir de elementos como el acelerado crecimiento poblacional, incapacidad institucional, el desordenado comportamiento de la red urbana nacional y la reorientación territorial como elementos clave que han marcado el desfase de la planificación del desarrollo en esta región. Tal como refiere Sánchez (2001) “el análisis de la planeación del

desarrollo regional debe utilizar tres elementos fundamentales: condiciones geográficas del país, razones sociales e históricas y estructura económica general de la nación” (p.70).

Estos componentes se consideran elementos indispensables para discutir la elaboración de este instrumento, ya que sin ellos no se puede contextualizar la trayectoria histórica, social económica y las condiciones territoriales donde se pretende ejecutar una fracción del proyecto nacional y sí es posible obtener un efecto sustantivo en la administración estatal y federal.

Aunque estos elementos no explican la generalidad del comportamiento de los gobiernos subnacionales, esta condición destaca la propuesta de un instrumento macroeconómico que está diseñado para un territorio con mayores dimensiones y recursos, por lo cual recuperando la imprecisión de los alcances reales de esta herramienta por el desajuste a su disponibilidad de recurso y patrones de acción institucional podemos apreciar que la planificación se convierte en un medio descriptivo pero inverosímil de ejecutar. Tal como refiere Arellano y Carrillo (2023):

obedecen a juicios casuísticos de la acción institucional a nivel federal con objetivos alejados de la dinámica poblacional y económica a nivel regional; al no existir criterios que consideren los sistemas naturales, socioeconómicos, culturales, urbanos y ambientales con una perspectiva integradora, se seguirá fomentando la fragmentación territorial desde la planeación sectorial (p.22).

Adicionalmente, otro dato destacable dentro de este arraigo institucional se encuentra la persistencia de una codependencia financiera donde los niveles de ingreso regional principalmente se promueven por las aportaciones otorgadas por los gobiernos superiores. Recordemos que los municipios no cuentan con el nivel de recaudación, personal, organización y capacitación para ejercer un instrumento tan amplio como la planificación. A pesar de sus intenciones el sesgo por la contextualización evidente que indica que esta estrategia, si bien es una proposición ambiciosa y recurrente en el discurso político las implicaciones de su operación son nulas debido a que el diseño se encuentra desfasado de los recursos disponibles para operar el aparato gubernamental.

Al respecto, como se ha señalado anteriormente la preponderancia de redes de poder (decisión) emiten una encrucijada donde la voluntad política interviene con un rol que flexibiliza la toma de decisiones y permite la incorporación de nuevos actores de tal manera que se realice un acuerdo en conjunto para el intercambio y la cooperación. Al respecto, Brinkerhoff (2000, pp.242-

244)) aborda este tema a partir de la definición de cinco categorías que ayudan a explicar el poder de decisión:

1. Locus de iniciativa: identificación del origen del problema y los actores que expusieron el término.
2. Rigor analítico: los parámetros para abordar el problema, es decir el diagnóstico, identificación, análisis situacional, posibles alternativas de solución y escenarios.
3. Movilización de apoyo: capacidad para identificar a los actores clave y establecer negociaciones para disminuir la resistencia al cambio.
4. Aplicación de funciones creíbles: sistema de retroalimentación para iluminar las acciones futuras y mejorar el quehacer administrativo, así como la sanción de prácticas deshonestas.
5. Continuidad de esfuerzos: motivación e identificación de recursos continuos para continuar con las labores de gestión, estableciendo un seguimiento y evaluación continuo que les permita mejorar y maximizar los beneficios.

En conjunto cada una de estas categorías insisten en flexibilizar los quehaceres gubernamentales a partir de la apertura de canales de comunicación efectivos donde las ideas pueden ser discutidas, reformas, aprobadas y brindar un seguimiento continuo para la mejora sin tornarse a una administración centralizada como hasta ahora. Al respecto, Charry (2023) menciona “la planificación es una decisión política que influye en el desarrollo del país” (p.149). Por tanto, esta decisión de suma relevancia debe ser consensuada en un acto de reivindicación donde se convoque a los actores para identificar las principales problemáticas regionales, estatales y federales que pueden afectar los niveles de gobernabilidad y cómo abordarlas de conformidad con sus alcances.

Por otra parte, en relación a la metamorfosis de la implementación, ratificar la existencia de áreas de poder que desplazan las buenas intenciones, en relación con la realidad del contexto; en la disruptiva se encuentra la inalcanzable discusión entre política y administración, donde los hacedores de poder toman decisiones con base en una utopía; en contraste con la trayectoria de los administradores quienes realizan la labor de brazos ejecutores, quienes interpretar las decisiones de los políticos con base en su hermenéutica y experiencia, debido al desplazamiento de su participación dentro de la formación de este documento.

Esto significa nos sitúa que el fracaso de la implementación de la planeación se encuentra en un estado des asociado con la realidad, además no concibe la relevancia de identificar el papel del análisis organizacional e institucional, la resistencia local, distorsión de la burocracia, heterogeneidad de intereses, juegos de implementación, condiciones y dispersión de beneficiarios como elementos sustantivos que inciden en esta faceta del ciclo de políticas.

En primera instancia el reconocimiento de la inferencia del rol institucional o normativo que se ha destacado bajo los preceptos de la imitación y el isomorfismo legal donde el margen de la ley es la premisa del funcionamiento del Estado. Los gobiernos municipales optan por un rol meramente de unidad de servicio, mientras que su función de mimetizar las prácticas del resto de los gobiernos se sitúa en un desconocimiento parcial o total de la terminología, capacidad institucional y prospectiva de inseguridad.

Desde el punto de vista de Cruz, Lugo y Cárdenas (2021)” este tipo de mecanismo es utilizado cuando las organizaciones tienen incertidumbre al cambio y no poseen las capacidades para realizar los ajustes o modificaciones requeridas a las nuevas condiciones de su entorno” (p.48). Esto se debe a que el desconocimiento de las tecnologías organizacionales.² Adicionalmente, la presencia del marco normativo rígido marca una restricción continua en el desarrollo de facultades que la municipalidad debe poseer para ejercer sus funciones.

Al respecto Bardach (1998) señala que el análisis de políticas públicas es una actividad política (politics) y social que implica una responsabilidad intelectual y moral, cuyo alcance es amplio entre actores, ciudadanos y subgrupos convergentes que son afectados por una ciencia como las políticas públicas. Esto a partir de una serie de pasos que muestran la identificación del problema, la obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de resultados y confrontación de costos, donde la suma de estas fases del proceso permite dar una propuesta concreta con base en la realidad.

Sin embargo, dentro de la triangulación realizada en la fase de implementación nos encontramos que esta propuesta de ensamblaje es frustrada por la desagregación entre el ser y deber ser de un contexto donde sólo un grupo selecto toma las decisiones y realiza la gestión. Según Pardo, Dussauge y Cejudo (2018) mencionan que el proceso de implementación implica un análisis de los elementos estructurales, capacidad, recursos, intereses, beneficios y todas aquellas variables que no pueden estar necesariamente controladas, pero que inciden en el desarrollo de la política

pública. Esto indica que el conjunto de estos elementos análisis organizacional, institucional, presupuestal, voluntad política y políticas públicas manifiestan los aspectos explicativos de la administración pública.

Finalmente, como se aprecia en esta sección la presencia de estos elementos en la construcción del proyecto regional del desarrollo es una fragmentación del predominante sistema centralizado, engorroso y limitado que los gobiernos municipales pueden presentar debido a las controversias constitucionales e irrelevancia de la falta de volición política que los gobiernos subsecuentes han fraccionado en un eslabón débil dentro del mando ejecutivo de un territorio sumado a la restricción presupuestal que restringe las atribuciones de los municipios la ejercer sus funciones de conformidad con las disposiciones legales. En la siguiente sección se muestran los elementos destacables del estudio de caso de Mixquiahuala de Juárez Hidalgo como un municipio identificado como urbano con una destacable trayectoria agrícola donde la perspectiva de los sectores que intentan llevar a la práctica un instrumento como la planificación.

Objeto de estudio

Mixquiahuala de Juárez Hidalgo forma parte de los 84 municipios que conforman el Estado de Hidalgo, cuya integración aglutina 32 localidades y una superficie de 135.91 Km² dentro de la zona del Valle del Mezquital. Es importante precisar que esta región cuenta gran riqueza agrícola como principal actividad productiva, cuya economía se encuentra en un índice de desarrollo humano de 0.780 (alto)³. Pese a la existencia de zonas que en la actualidad no cuentan con los servicios básicos, la clasificación del municipio continúa como una zona urbanizada.

Por otra parte, dentro del contexto político tradicionalmente se ha destacado por la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido único en la trayectoria del municipio para 2016 bajo el escenario del evidente desgaste organizacional y actos de corrupción evidentes se realiza la transición política al partido del trabajo (PT) como esperanza para el impulso del desarrollo en la región.

Sin embargo, esta propuesta que inicialmente fue una alternativa de solución efectiva dejó la secuela del desfase de las finanzas del ayuntamiento de más de 9 millones de pesos, los cuales aún continúan en la incógnita del ejercicio de este recurso. Por su parte, para 2020, la especulación de postulación del Dr. José Ramón Amieva Gálvez como candidato a la presidencia municipal,

ratificó la esperanza de renovación del municipio.

Esto a partir de la identificación de este actor político cuya trayectoria en la administración en la CDMX reafirmó la identificación de un cambio y transformación del municipio. No obstante, pese al obtener el triunfo la conmoción de una modernización comenzó con el declinamiento de esta administración presidida por el político, a fin de realizar actividades proselitistas antes de concluir con su período de mandato y delegando el liderazgo del ayuntamiento al Mtro. Yonathan Álvarez secretario municipal durante el período 2020-2023.

Como afirma Vargas (2023) menciona que los integrantes de la asamblea municipal interpusieron un recurso de inconformidad ante la Fiscalía del Estado para denunciar el deslinde de funciones por parte del edil quién en la actualidad aún figura como autoridad municipal. Esto a partir de la promoción de la denuncia por parte de los regidores: Jorge Candelaria Martínez del partido nueva alianza, Irma Olvera Hernández partido de morena, Mario Cruz Cruz del partido verde, Francisco Estrada Ríos y Rosalba Herbert Cerón, esta última quién en enero interpuso una denuncia por actos de violencia en razón de género ante el instituto estatal electoral del estado de Hidalgo, quién emitió la resolución de protección a los derechos de esta servidora pública por agresiones verbales por parte del secretario municipal, así hace constar el acuerdo **IEEH/SE/MP/PES/240/2022**.

Con base en este acontecimiento, la insistencia en conocer las limitaciones de la práctica gubernamental incrementaron, en razón de identificar la presencia de escenarios de poder y el conocimiento técnico-práctico del ayuntamiento, a partir de la aplicación de un instrumento de entrevista estructurada distribuida en seis secciones: la primera alude a la información general del entrevistado, la cual con apego a los lineamientos de protección de datos personales se reserva el nombre del entrevistado, por lo cual se establece una nomenclatura específica para identificar el área de procedencia y rango dentro de la institución.

Por su parte, en la segunda sección se encuentra la identificación de la planificación como objeto de estudio donde se realiza un baraje del entendimiento del concepto y su participación en el diseño e implementación. En contraste, en la tercera parte se sitúa el rol del análisis institucional donde se recupera el uso de prácticas de otras instituciones (imitación) y las repercusiones por realizar actividades de insubordinación de los lineamientos del gobierno estatal y federal basado en las sanciones.

En cuanto a la cuarta sección se encuentra el esquema organizacional donde se muestran las prácticas rutinarias que emplean los servidores públicos para el funcionamiento de sus áreas de adscripción y las implicaciones que tiene la rotación de personal en la redefinición de objetivos, estrategias e intereses. Con base en este antecedente en el quinto apartado se analiza la trayectoria de decisión y operación a partir de los lineamientos que Brinkerhoff (2000) señala, por último, pero no menos importante se postula la existencia de juegos de implementación bajo la cédula de identificación de desvío de recursos como una práctica inherente a los gobiernos.

A partir de esto se muestra que dentro de los resultados obtenidos aplicando el instrumento a 5 servidores públicos adscritos a áreas como obras públicas, tesorería, catastro y Comisión de Agua PObtable y Alcantarillado (CAAMM) con enfoque de mandos superiores y medio.superior indican que la planificación es un tema que en la municipalidad se presenta emergentemente e inverosímil; esto debido a que en primera instancia al ingreso de la administración el presupuesto se encuentra armado⁴ esto debido a que previo al año de ejercicio fiscal el Gobierno debe enviar al H. Congreso del Estado la ley de ingresos para la discusión y aprobación del presupuesto asignado a los gobiernos subnacionales para la operación de sus funciones.

Este elemento genera una ruptura que desagrega las posibilidades del inicio de la administración entrante, sumado a ello, otro elemento importante es que de acuerdo con este entrevistado ningún municipio cuenta con una planeación clara al ingreso de la administración debido a que esta es una labor donde únicamente interviene el departamento de planeación, pero este no lo socializa dentro de la institución y los colaboradores. Esto destacó que durante el proceso de recolección de información en su mayoría los miembros de las áreas administrativas no identificaran con claridad el concepto de planeación, normativa que lo regula, mecanismos para su presentación y su orientación a los resultados.

Dentro de los cinco entrevistados la connotación por mostrar la realidad de la planificación se encuentra bajo un círculo vicioso en donde se debe poner la camiseta por el trabajo y realizar su labor conforme les toque⁵ ya que existe una asimetría definida en las áreas en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos, donde principalmente las áreas de catastro y obras públicas se encuentran con personal rotatorio bajo el régimen de contratación de confianza (temporal) pese a que la labor que estas áreas desempeñan es vital para la transformación de la infraestructura municipal y recaudación de ingresos a través de la expedición de licencias de construcción,

traslados de dominio y actividades afines donde se interrelacionan estas dependencias.

Por otra parte, si bien el recurso para realizar la operatividad municipal es principalmente financiado por los fondos de aportaciones que realiza la federación y el estado, la planeación se encuentra interrumpida por la presencia de escenarios de poder, donde a través de solicitudes por parte de autoridades quienes realizan un proceso de decisión que modifica las posibilidades de ejecutar la programación previa. Tal como lo señala el entrevistado 2 quién menciona que en diversas ocasiones el edil debe adoptar una postura de obediencia ante las solicitudes particulares de actores clave de los gobiernos superiores.

Esto con el fin de mantener el flujo de presupuesto que percibe el ayuntamiento para el funcionamiento administrativo; aunque de acuerdo con el área de tesorería las limitaciones presupuestales o el rezago de flujo de capital para realizar sus funciones no es un tema evidente en este caso, puesto que señala que debido al rigor de las partidas presupuestales que establece la federación, el capital se encuentra en el arca del gobierno local de manera constante para su fluidez ya que este presupuesto se encuentra marcado y destinado a actividades definidas y esto determina el uso efectivo del capital evitando prácticas deshonestas.

Aunque de acuerdo con esta sección el principal obstáculo de la administración se sitúa en las controversias de poder, donde la asamblea se convierte en una arena de poder que más allá de establecer los parámetros necesarios para coordinar la gestión se postulan intereses particulares que benefician a sectores definidos y desprotege a la ciudadanía mixquiahualense.

Esto a partir de la identificación de falta de voluntades donde de acuerdo con la óptica de la entrevista 4 los escenarios de disputa de recursos y acuerdos de incremento de salarios de los regidores puede pronunciar un campo de batalla, en el cual, al no presentar la aprobación de beneficios de estos actores, los intereses políticos desvinculan la coordinación conjunta por el desarrollo municipal. Esta fragmentación modificó significativamente el círculo de decisión y por ende los resultados esperados para la aprobación de los medios empleados por la administración en turno para impactar en la modernización del municipio.

En contraste para el entrevistado 5 la planificación si bien es un instrumento indispensable para los gobiernos, el desencanto de esta propuesta proviene de una resistencia al cambio, donde aguarda las prácticas tradicionales para salir del paso y el confort por parte de los colaboradores sindicalizados, los cuales muestran una desagregación del proyecto debido a que no existe un

sistema que reconozca su labor dentro de la administración. Además de la escasa capacitación para el personal relacionado a temas de planificación efectiva y cómo abordar las necesidades de la comunidad de manera integral, basado en resultados. Esta propuesta indica que existe la necesidad de establecer cuerpos expertis dentro de las áreas que conforman el ayuntamiento, esto permitirá realizar un sentido de pertenencia con la comunidad que labora para fomentar la socialización y apropiación del proyecto de gestión municipal.

Por medio de la capacitación continua del personal y el reconocimiento de su colaboración en la búsqueda de mejores condiciones para el municipio, tal como lo refiere García (2010):

La planeación, como praxis involucra la conjunción de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, requiere del compromiso real de los tomadores de decisiones y del resto de la sociedad en la disciplina y en el cumplimiento de las responsabilidades inherentes para alcanzar, en la medida de lo posible, el futuro deseado en los plazos establecidos. (pág.120)

Este escrito reviste una importancia excepcional, ya que es un medio poderoso para promover el crecimiento sostenible, la equidad y el bienestar de las comunidades y las naciones. Sin embargo, este panóptico de un ejercicio democrático que integra los temas prioritarios indica que en cualquiera de sus vertientes se encuentra sesgado por un proyecto inconcluso, esporádico que, se modifica en un período limitado donde los resultados no se aprecian en el momento o bien, se elaboran bajo un enfoque ambicioso que no se asocia con la realidad actual.

En este sentido, para el contexto de México la elaboración de la planeación del desarrollo suele estar limitada por los lineamientos impuestos por los gobiernos estatales y federales quienes establecen los parámetros de un desarrollo unilateral que no necesariamente se alinea con las necesidades y realidades locales (García, 2010). A pesar de estas limitaciones, la elaboración de la planeación del desarrollo resulta una justificación importante para los gobiernos; debido a que esta planificación permite optimizar recursos, mejorar las políticas públicas, intenta mitigar los problemas públicos, incrementar la competitividad, establecer un sistema de cooperación (relaciones intergubernamentales), fomenta el crecimiento económico y social, a través del seguimiento y la mejora continua de las acciones a partir de una retroalimentación constante.

En resumen, la planeación busca dirigir la suma de esfuerzo en acciones concretas, racionalizadas y óptimas en beneficio del desarrollo sostenible de las condiciones de vida de las

personas que se encuentran adscritas a su territorio. A partir de ello, la planeación del desarrollo en el ámbito local promueve el bosquejo de atención del conjunto de intenciones que pretende identificar las principales problemáticas de un territorio a fin de generar objetivos y líneas de acción que para generar efectos positivos o disminuir estas proximidades.

Conclusiones

Con base en los hallazgos encontrados y la persistencia de resiliencia de escenarios centralizados, la planificación continua en un estado de estancamiento en donde los tomadores de decisiones realizan proyectos basados en utopías inconsistentes que finalmente desacreditan las expectativas de constituir la reivindicación del rol municipalista y los alcances posibles de estos en la trayectoria de gestión. Sumado a esto, la inverosímil presencia de marcos de flexibilidad para la incursión de este orden de gobierno con autonomía de gestión para establecer un proyecto adecuado y posible de operación basado en sus recursos disponibles para brindar la objetividad necesaria que trasciende en el tiempo.

A partir de esta premisa, la planeación es crucial para los gobiernos municipales por varias razones fundamentales. En primer lugar, proporciona una visión clara y estructurada de los objetivos a largo plazo que la administración municipal desea alcanzar. Esto les permite establecer metas específicas y medibles, lo que a su vez facilita la evaluación del progreso y el éxito de las políticas y programas implementados.

Además, la planeación ayuda a los gobiernos a utilizar eficazmente sus recursos limitados. Al tener una visión clara de las necesidades y prioridades, pueden asignar recursos de manera más eficiente y equitativa, maximizando así el impacto de las inversiones públicas. Esto es especialmente importante en entornos donde los recursos son escasos y se deben tomar decisiones difíciles sobre cómo asignarlos de la manera más beneficiosa para la comunidad en general.

La inclusión de la disponibilidad de recursos durante el diseño del plan es esencial para garantizar su viabilidad y aplicabilidad. Al considerar desde el principio los recursos financieros, humanos y materiales disponibles, los gobiernos municipales pueden desarrollar planes realistas y factibles que puedan implementarse con éxito. Esto ayuda a evitar situaciones en las que los objetivos establecidos son poco realistas o imposibles de lograr debido a limitaciones presupuestarias u operativas.

Además, la planeación proporciona un marco para la toma de decisiones informadas y basadas en evidencia. Al analizar cuidadosamente las opciones disponibles y sus posibles impactos, los gobiernos municipales pueden tomar decisiones más acertadas que benefician a la comunidad en su conjunto. Esto también ayuda a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones, ya que se pueden identificar claramente las razones detrás de cada decisión tomada.

Por otra parte, la planeación ofrece la oportunidad de realizar un seguimiento continuo y una mejora iterativa de las políticas y programas implementados. Al establecer indicadores de rendimiento y objetivos medibles, los gobiernos municipales pueden monitorear el progreso hacia sus metas y realizar ajustes según sea necesario para garantizar su éxito a largo plazo. Esto fomenta la adaptabilidad y la capacidad de respuesta a medida que cambian las condiciones y las necesidades de la comunidad, lo que a su vez ayuda a construir una administración más efectiva y orientada hacia resultados.

En conclusión, la planeación es crucial para los gobiernos municipales porque les permite establecer objetivos claros, utilizar eficazmente sus recursos limitados, tomar decisiones informadas y adaptarse a medida que cambian las circunstancias. Al incorporar la disponibilidad de recursos desde el principio y proporcionar un seguimiento continuo, los gobiernos municipales pueden mejorar su capacidad para servir a sus comunidades y lograr un desarrollo sostenible a largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Arellano, C., Carrillo, J. (2023). La planeación en México. Su evolución y efectos en el desarrollo regional. *e-Rua*, 15(3), pp.17-30. <https://rua.uv.mx/index.php/rua/article/view/189>
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México, CIDE. https://www.academia.edu/35939392/Bardach_1998_Los_ocho_pasos_para_el_analisis_de_politicas_publicas_Un_manual_para_la_practica_1
- Brinkerhoff, DW (2000), Evaluación de la voluntad política para los esfuerzos anticorrupción: un marco analítico. *Administración Pública Dev.* 20, pp.239-252. [https://doi.org/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3](https://doi.org/10.1002/1099-162X(200008)20:3<239::AID-PAD138>3.0.CO;2-3)
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local, su conceptualización y procesos. *Provincia*. 8, pp.53-76. <https://www.redalyc.org/pdf/555/55500804.pdf>
- Charry, A. (2023). Los planes de desarrollo durante el Frente Nacional en Colombia: la vía al Llano, 1958-1974. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*. 1, (16), pp. 145-160. <https://www.redalyc.org/journal/6842/684274160008/684274160008.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]Art.26. 24 de enero de 2024 (México).[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](https://www.diputados.gob.mx/Legislacion/coleccionada/CP20160124.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]Art.115. 24 de enero de 2024 (México).[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](https://www.diputados.gob.mx/Legislacion/coleccionada/CP20160124.pdf)
- Cruz, I., Lugo, B., y Cárdenas de la O, D. (2021). Aportaciones teóricas en el estudio del institucionalismo en las organizaciones. *Gestión y estrategia*, (59), pp.37-54. [Aportaciones teóricas en el estudio del institucionalismo en las organizaciones | Revista Gestión y Estrategia \(uam.mx\)](https://www.uam.mx/revista-gestion-y-estrategia/59/37-54)
- Departamento Nacional de Planeación (s.f). Planeación: base de la gestión municipal. Lineamientos generales para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007.<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8638/2984-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). Investigaciones geográficas. 71, pp 102-120. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112010000100009&script=sci_arttext

- Gómez, C. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, 1(150), pp. 1149–1177. Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico | Boletín Mexicano de Derecho Comparado (unam.mx)
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Political*, Nueva York: Free Press. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/j-g-march-and-j-p-olsen-rediscovering-institutions-the-organizational-basis-of-politics-new-york-free-press-1989/5395129A0D6AD21483616557E5E63A54>
- Pardo, M. Dussauge, M., Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas: una antología*. (primera edición). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia CIDE.
- Sánchez, M. (2001). México planeación del desarrollo regional. *Economía y Sociedad*, 6(9), pp.67-76. México: Planeación del Desarrollo Regional - Dialnet (unirioja.es)

Notas _____

¹ Término que señala Cárdenas (2002) para hacer referencia a la canalización de necesidades dinámicas efectivas (p.56).

² Término que señala March y Olsen (1989) para señalar la incidencia de la técnica de imitación debido al desconocimiento de la composición de la organización y las bases de esta.

³ Información obtenida de Pueblos de América. (s.f). Mixquiahuala (Hidalgo). https://mexico.pueblosamerica.com/i/mixquiahuala/#google_vignette

⁴ Término que señala el entrevistado 3 JLOR

⁵ Acrónimo empleado por la entrevistada AKBC para referir a la escasez de recursos humanos y los desafíos de realizar las actividades eventuales de las áreas de control.

Imaginarios sociales sobre el director escolar: constitución semiótica para el ejercicio de las políticas educativas de la NEM

The social imaginary about de school: The semiotic constitution for de exercise of de NEM educational policies

*Diana Karina González López**

Resumen: Como parte del problema de investigación se observa que no en todos los casos existe correspondencia entre la aprobación del examen y las habilidades necesarias para el desempeño y ejercicio de la función directiva; de ahí que se propone establecer tensiones que cuestionen la viabilidad y eficacia de un apartado de la política educativa de evaluación y cómo es que la idea simplista de que la función directiva se resume a la administración, permea en la visión de los supervisores escolares para la asignación del Estímulo del Desempeño en los discursos político-educativos como constructos de la subjetividad del deber ser en el personal directivo y docente en tanto actores educativos sustanciales para dirigir a la comunidad escolar.

Abstract: As part of the research problem, it is observed that not in all cases there is a correspondence between passing the exam and the skills necessary for the performance and exercise of the management function; hence, it is proposed to establish tensions that question the viability and effectiveness of a section of the educational evaluation policy and how the simplistic idea that the management function is summarized in administration permeates the vision of school supervisors for the assignment of the Performance Stimulus in political-educational discourses as constructs of the subjectivity of the duty to be in the management and teaching staff as substantial educational actors to lead the school community.

Palabras clave: imaginarios sociales; director escolar; semiótica; políticas.

Introducción

La aplicación vertical de las políticas educativas tiene implicaciones importantes en la idea y líneas

* Asesor de formación continua en la capacitación de personal docente, directivo, de supervisión y académicos, coordinadora de cursos y talleres sobre práctica educativa, planeación institucional y de aula, evaluación y seguimiento de los aprendizajes, política educativa. Correctora de estilo en Tesis de Posgrado: Maestría y Doctorado, actualmente desarrolla funciones de docencia, investigación y difusión en el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México.

de acción sobre la función directiva; así que aún cuando a partir de la Reforma Constitucional al Artículo 3º en 2013, se esperaba que los procesos de selección para el ingreso elevaran los índices de calidad educativa; no existió un alcance homogéneo de tales premisas. Desde el contexto internacional, en los años noventa, la UNESCO se propone elevar la calidad educativa a partir de la siguiente Recomendación: Establecer criterios de referencia en cuanto a los derechos y responsabilidades del personal docente y normas para su formación inicial y perfeccionamiento, la contratación, el empleo, y las condiciones de enseñanza y aprendizaje. La Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior fue adoptada en 1997 para completar la Recomendación de 1966, abarcando así el personal docente y de investigación de la enseñanza superior. (UNESCO 1966, s.p.)

De ahí que mejorar la calidad en la enseñanza, ha sido una prioridad de la agenda internacional desde hace varias décadas. Para el 2013 en México se plantea la necesidad de evaluar a los profesores de Educación Básica, con la intención de constatar el nivel de conocimientos y habilidades para el ejercicio de la docencia, al tiempo que para ocupar puestos directivos la prueba valora habilidades y conocimientos para la administración y gestión escolar.

Como parte del problema se observa que no en todos los casos existe correspondencia entre la aprobación del examen y las habilidades necesarias para el desempeño y ejercicio de la función directiva. Hasta ahí, se muestra la implicación y relación de las políticas educativas, con el último peldaño de su materialización que es la puesta en marcha al interior de los centros escolares; aspecto que se propone profundizar. Derivado de los planteamientos anteriores se vincula la idea de los significados concomitantes a la figura del director escolar; es decir; como líder en la organización y toma de decisiones académico-administrativas de la escuela; en tanto la aprobación del examen no garantiza que la institución se oriente bajo principios de mejora continua y objetivos claros.

Antecedentes legales, organizativos y marco internacional

El Banco Mundial a través del documento Profesores excelentes señala la necesidad de reclutar a los mejores candidatos y con ello disponer gradualmente de profesores excelentes; el estudio se realizó en las escuelas de América Latina y muestra los indicadores de aquellas acciones esenciales para coadyuvar en la calidad educativa, a saber; incrementar la selectividad, elevar los parámetros

para ingreso a los programas de educación docente, elevar la calidad de la educación docente, elevar los estándares de contratación, entre otros. (Banco Mundial, 2015).

Sin embargo aunque no existe una estrategia específica para referir los procesos de selección del personal directivo, se reconoce en el discurso el reconocimiento de la relevancia y atribuciones de la figura en los centros escolares, sin embargo llama la atención que en otros países para 2015 ya se encuentren operando mecanismos de selección del personal directivo, en el contexto de la escuela mexicana se diseñan y aplican cuestionarios para evaluar la docencia desde 1972, sin embargo es hasta 2013 que se formaliza tanto la evaluación del desempeño docente como la promoción para funciones de dirección y supervisión, actualmente a partir de la Reforma Constitucional 2019 la evaluación al desempeño ya no se encuentra vigente.

Los mecanismos de selección del personal directivo son un elemento central para definir el rumbo en la implementación de las políticas educativas nacionales; en términos del logro o fracaso de metas institucionales vinculadas a la administración, gestión educativa y prácticas pedagógicas; entre los compromisos de signo y significado se encuentra la responsabilidad para trazar el rumbo de la escuela, con miras en el rendimiento y aprovechamiento escolar, la infraestructura y la proyección del trabajo en la comunidad. A saber, tales mecanismos enuncian indicadores que invitan al análisis complejo de los imaginarios sociales construidos entorno a lo que debe y puede o no hacer un director escolar; el estudio muestra que el ejercicio de la función está determinado por las representaciones individuales y sociales atribuidas a la figura en tanto históricamente y hasta antes de la reforma constitucional al Artículo 3º la asignación del personal directivo tuvo tenido dos vías de acceso: la propuesta unidireccional del supervisor escolar o el establecimiento de relaciones privilegiadas con las instancias que emiten los nombramientos.

Los vestigios resultantes de estas formas de asignación y selección del personal, implicó la significación de todo un sistema de creencias semióticas, comunicaciones o acciones; que desde ese pensar subjetivo; la administración de las escuelas se polarizó: o bien completamente autoritaria y hegemónica o bien tan abierta que cada agente podía conducirse bajo sus propias normas y esquemas de comportamiento.

De ahí que ante este contexto se establecen algunos hilos conductores para advertir cómo es que la política educativa nacional de la evaluación del personal docente ha transformado o no la organización y funcionamiento de la escuela a nivel nacional. Constitucionalmente el Artículo 3o

define las responsabilidades sustanciales del Estado en materia educativa, durante las 11 reformas que ha sufrido de 1934 al 2019 eclosionan movimientos que consideraran desde la exclusión de la religión, el socialismo, la facultad irrestricta del Estado para ofrecer el servicio y formular el Plan y Programas, las condiciones de incorporación a particulares y su revocación, la consideración del sujeto y sus facultades, progreso científico, democracia, nacional.

A partir de la reforma del 9 de febrero de 2012 se consideran algunos otros indicadores como el respeto a la diversidad cultural y el apoyo para actividades de investigación científica y tecnológica. Sin embargo, es en la novena reforma del Artículo 3º en 2013 que se adicionan fracciones que muestran la tendencia clara para sentar las bases que regularían de manera sistemática la Evaluación Docente en tanto ingreso, promoción y permanencia; con base en ello se sostiene que:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.
(DOF, 2013, p.1)

Tabla 1.
Reformas Constitucionales al Artículo 3º

Número de Reforma	Preocupaciones centrales y cambios
1ª Reforma DOF 13-12-1934	Socialismo, laicidad, combate fanatismos, administrada únicamente por el Estado, reglamentación de los planteles particulares, obligatoriedad de la educación primaria, cuotas y aportaciones establecidas por el Estado.
2ª Reforma DOF 30-12-1946	Desarrollo armónico de las facultades, buscará el progreso científico, será nacional, mejora de la convivencia humana
3ª Reforma DOF 09-06-1980	Administración de las Universidades
4ª Reforma DOF 28-01-1992	Dignidad humana y fraternidad
5ª Reforma DOF 05-	Preescolar, primaria y secundaria como educación obligatoria, amor a la patria,

03-1993	democrática, nacional, gratuita (la que imparte el Estado)
6ª Reforma DOF 12-11-2002	Apoyo a la investigación científica y tecnológica
7ª Reforma DOF 10-06-2011	Conciencia, solidaridad internacional
8ª Reforma DOF 09-02-2012	Media superior obligatoria
9ª Reforma DOF 26-02-2013	Garantizar la calidad en la educación obligatoria para el logro de los aprendizajes en tanto: materiales, métodos educativos, organización escolar, infraestructura e idoneidad de los docentes y los directivos
10ª Reforma DOF 29-01-2016	Se agrega la Fracción III: Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo; (DOF, 2016, p.2)
11ª Reforma DOF 15-05-2019	Se deroga la Fracción III, consideración de la obligatoriedad de la educación superior, educación inclusiva, garantizar la permanencia añadiendo lo siguiente: La admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizará a través de procesos de selección a los que concurren los aspirantes en igualdad de condiciones y establecidos en la ley prevista en el párrafo anterior, los cuales serán públicos, transparentes, equitativos e imparciales y considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos. Los nombramientos derivados de estos procesos sólo se otorgarán en términos de dicha ley. Lo dispuesto en este párrafo

en ningún caso afectará la permanencia de las maestras y los maestros en el servicio. A las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo no les serán aplicables estas disposiciones. El Estado fortalecerá a las instituciones públicas de formación docente, de manera especial a las escuelas normales, en los términos que disponga la ley. Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación. (DOF, 2019, p. 3)

Fuente: Elaboración propia a partir del Diario Oficial de la Federación.

Como se advierte en la Tabla 1 las modificaciones al artículo 3º constitucional, muestran las preocupaciones de los gobiernos en la educación desde el contexto histórico al que se suscriben, de forma tal que desde la creación de la SEP y hasta antes de 1946 se buscó atender con emergencia las necesidades sociales que emanaron de la Revolución Mexicana:

- 1920 concluye la Revolución Mexicana
- 1921 creación de la SEP con José Vasconcelos

Esto es cuidar que la población mexicana se emancipara de dogmas religiosos y transitara hacia el progreso científico, gradualmente se afinan las atribuciones del Estado en tanto los procesos de elaboración del Plan y Programas, la impartición de la educación por particulares y la obligatoriedad de los diferentes niveles. Siguiendo el análisis de las políticas emergentes entorno a la evaluación del desempeño docente, es en la reforma Constitucional de 2013 que se establece la necesidad de valorar la *idoneidad* del personal docente y directivo, a partir de dicha modificación al Artículo 3º se despliegan una serie de normas y acuerdos que regularon el proceso estableciendo como parte del perfil deseado un director que:

Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional e impulsa la del personal a su cargo; II. Diseña, coordina y evalúa la implementación de estrategias para la mejora de la escuela; III. Apoya a los docentes en la planeación e implementación de procesos de enseñanza y de aprendizaje por competencias; IV. Propicia un ambiente escolar conducente al aprendizaje y al desarrollo sano e integral de los estudiantes; V. Ejerce el liderazgo del plantel mediante la administración creativa y eficiente de sus recursos, y VI. Establece vínculos entre la escuela y su entorno. (DOF, 2014, p. 4)

En consecuencia la SEP emitió en 2014 un documento con el Perfil, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección y supervisión (SEP, 2014), el cual tuvo como propósito orientar los aspectos que serían motivo de evaluación para promocionarse de las funciones de docencia a subdirección, dirección o supervisión en la educación básica, en términos generales las dimensiones consideran: el funcionamiento de la escuela, la gestión escolar y los resultados, aseguramiento de la calidad, ética y reconocimiento del contexto social y cultural. (SEP, 2014, p. 29).

Por ello es fundamental reconocer que la suma de esfuerzos para sentar las bases que regularan la promoción a funciones de dirección generó en el magisterio a nivel nacional¹ una nueva cultura del ascenso a través de la medición de habilidades y con ello atribuir a la evaluación un sentido positivo que incentiva la preparación para cubrir con el perfil. La reforma constitucional al artículo 3º de 2013, marca una brecha que rompe a través de las políticas nacionales la inercia en la asignación de plazas directivas, motivando en los profesores la posibilidad de mejorar sus condiciones laborales y salariales a partir del reconocimiento del saber para la sustentación del examen más que de las buenas o malas relaciones con las autoridades que elaboraban o emitían nombramientos para cubrir estos espacios; rompiendo con el imaginario social de que el director necesitaba de este tipo de relaciones para llegar al cargo y con una nueva cultura en tanto los procesos de formación, habilitación y evaluación para la mejora continua. Además, las nuevas generaciones de directores asignados a través del concurso de oposición han construido nuevas prácticas e imaginarios que se discuten en el siguiente apartado.

El marco internacional y sus políticas señalan la necesidad de evaluar al personal docente y directivo para elevar la calidad educativa; partiendo del reconocimiento de que no es la única arista que debe accionarse para la transformación del sistema, la UNESCO (2006) advierte que los mecanismos de selección del personal docente y de evaluación para la promoción a otras funciones, es una estrategia fundamental para la motivación y el reconocimiento, lo anterior coloca en evidencia que los sistemas de evaluación docente en el mundo guardaban cierta ventaja en cuanto a la implementación ya que en México se trazan las primeras líneas de implementación hasta 2013, también queda claro que la clasificación de los procesos de evaluación al desempeño docente, la promoción horizontal y vertical aplicadas al sistema de evaluación mexicana emanan de la UNESCO.

Tabla 2.
Método de Selección de los docentes
Oposición (OP), Concurso (CO) o Selección Libre (SL)

AMÉRICA					
Argentina	CO	El Salvador	CO	Paraguay	OP
Bolivia	OP	EE.UU., California	CO	Perú	CO
Brasil	CO	EE.UU., Carolina del N.	CO	Puerto Rico	SL
Chile	CO	Guatemala	OP	Rep. Dominicana	OP
Colombia	CO	Honduras	CO	Uruguay	OP
Costa Rica	OP	México	SL	Venezuela	CO
Cuba	-	Nicaragua	CO		
Ecuador	OP	Panamá	CO		
EUROPA					
Alemania	CO	Finlandia	SL	Malta	OP
Austria	CO	Francia	OP	Noruega	SL
Bélgica, Francófona	CO/SL	Grecia	OP	Países Bajos	SL
Bélgica, Flamenca	CO/SL	Hungría	SL	Polonia	SL
Bélgica, Valona	CO	Irlanda	SL	Portugal	OP
Chipre	CO	Islandia	SL	Reino U., I/G/IN*	SL
Dinamarca	SL	Italia	OP	Reino U., Escocia	SL
Eslovaquia	SL	Letonia (Latvia)	SL	República Checa	SL
Eslovenia	SL	Liechtenstein	SL	Rumania	OP
Estonia	SL	Lituania	SL	Suecia	SL
España	OP	Luxemburgo	OP		

Fuente: UNESCO, 2006, p. 39

Además de la participación del Banco Mundial referida al comienzo del apartado, la OCDE emite en 2010 una serie de recomendaciones que serían aplicadas a detalle a partir de 2013 para los profesores de educación básica en México, considerando aquellas políticas públicas que coadyuvaran al fortalecimiento del Sistema Educativo:

En el centro hay políticas públicas que se enfocan en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje, incluyendo el currículum, las habilidades docentes, liderazgo y evaluación. Al mismo tiempo, el diseño de política pública debe tomar en cuenta el contexto y las posibilidades de la implementación. (OCDE, 2010, p. 3)

El documento muestra la necesidad de que se promueva una reforma educativa en México que permita que el gobierno reconsidere las acciones para la contratación y asenso, sus efectos pueden o no tener efecto a largo plazo; para ello se proponen las siguientes 15 recomendaciones, de la uno a la ocho están vinculadas con la docencia, de la recomendación nueve a catorce con la función directiva y la número quince se relaciona con ambas funciones.

Tabla 3.
15 recomendaciones de la OCDE como estrategia de acción



Fuente: OCDE, 2010, p. 5

Una de las aportaciones centrales del documento a la política pública, fue esclarecer la imperante necesidad de establecer estándares para valorar y orientar la función directiva, retomando las teorías de administración escolar en tanto la importancia del liderazgo y los procesos de gestión; desde luego es una política que puede advertir sus resultados a mediano plazo; ya que el examen mide habilidades conceptuales y relacionadas con la comprensión de situaciones, no así demuestra los niveles de eficacia para llevar a los centros escolares a su óptimo funcionamiento; sin embargo es un comienzo que ya ha trazado los primeros avances en la definición de un director eficaz.

Reflexiones de análisis entorno a la aplicación de las políticas de evaluación y su prospectiva

Medir la idoneidad del personal docente y directivo a través de políticas públicas de evaluación, generó fuertes tensiones respecto de las condiciones de implementación, omitiendo que una de las primeras acciones para poder calificar las habilidades de los profesores en servicio era voltear la mirada a aquellas instituciones de educación superior que otorgaron el título, sin embargo la forma de operación se organizó para juzgar sólo al sujeto sin contextualización alguna; de ahí que para muchos fue considerado como una arbitrariedad sobre todo en el caso de la evaluación para la

permanencia. En este sentido se encuentra que el Estado omite varias de las responsabilidades que le competen para garantizar una formación docente de altísima calidad; en tanto además de asegurar que los docentes de educación superior dispongan de algún posgrado, no existen acciones de seguimiento para cuidar la calidad en la formación de docentes. Lo anterior incluye lo que se ha considerado en otros países de América Latina como el perfil profesional, la disposición psicológica, vocación, entre otras variantes que colocan ante las instituciones formadoras de docentes, sujetos con intereses y motivaciones diversas que no necesariamente se vinculan con la identidad profesional o vocacional.

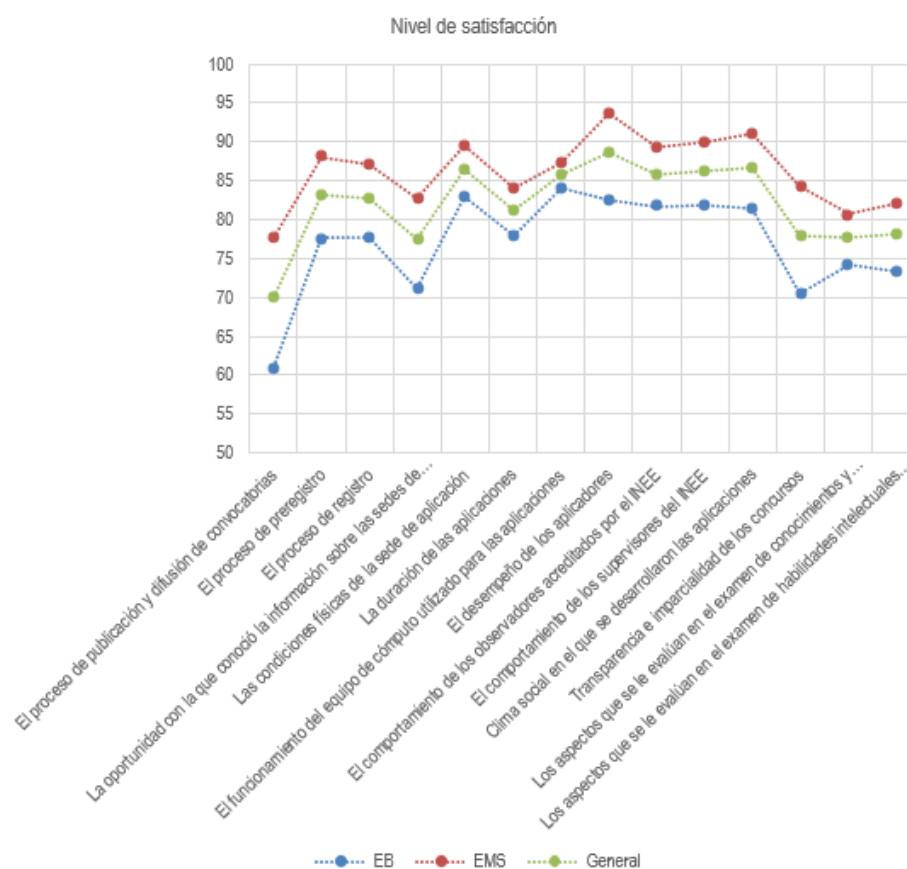
Las acciones iniciales para regular la evaluación vertical² permitieron avanzar con facilidad, sin embargo, de 2019 a la fecha se agregaron especificaciones que complejizan las posibilidades de participación. Otra omisión del Estado frente a las políticas de evaluación vertical es la ausencia de seguimiento al personal directivo y de supervisión que resultó beneficiado, en cuestionar la relación que existe entre las habilidades y conocimientos ponderados en el examen con la administración y funcionamiento de los centros escolares en sus áreas pedagógicas y de gestión. De ahí que como el examen mide conocimientos y habilidades enunciadas solo desde la teoría, (aun cuando se evalúan casos concretos) esto no garantiza una intervención satisfactoria en el contexto de la realidad de las escuelas.

La implementación de esta política pública permitió la construcción de un nuevo imaginario social sobre la evaluación para el ascenso y con ello una generación de directores familiarizados con los procesos de evaluación como condición inherente a su función, además un número importante de directores en educación básica ante la no estabilidad laboral, decidieron jubilarse, dejando como resultado un 90% de directores por Zona Escolar con entre 10 y 15 años de servicio.

Este fenómeno desde la experiencia de los supervisores escolares permite que exista un diálogo abierto donde ambas figuras se encuentran en posibilidades de intercambiar puntos de vista para mejorar la calidad educativa, aunque al mismo tiempo muestra las debilidades que implica la falta de experiencia en el ejercicio de la función; pero no en todos los casos; lo que nos recuerda que existe la sospecha de que en las cifras generalizables siempre existe la particularidad del sujeto que implementa la política pública. Se refieren en la Figura 1 y la Tabla 4 algunos aspectos concomitantes a la discusión a partir de las encuestas nacionales monitoreadas por el órgano que hasta antes de 2019 tenía las facultades para dar seguimiento a los procesos vinculados con la

evaluación docente: INEE.

Figura 1.
Nivel de satisfacción con el proceso de evaluación de los aspirantes al ingreso y la promoción



Fuente: INEE, 2014, p. 14

Tabla 4.
Nivel de satisfacción sobre el examen para la promoción a nivel nacional

Variable	Alto nivel de satisfacción	Bajo nivel de satisfacción
Aspectos que se evalúan en los exámenes	72.5	27.5
Cantidad total de preguntas y casos del examen	55.5	44.5
Contextualización de las preguntas y casos del examen	65.1	34.9

Extensión de las preguntas y casos del examen	55.6	44.4
Precisión de la redacción de los planteamientos en las preguntas y los casos	65.1	34.9

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de satisfacción aplicada por el INEE en 2016

Tabla 5.
Horizontes de análisis

Política de Evaluación de Desempeño Docente para la promoción a funciones directivas	
Problemática	
Existen bajos resultados en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales en cuanto aprovechamiento escolar en educación básica a partir de ahí se proyecta la necesidad de elevar los índices de calidad educativa, el Banco Mundial, UNESCO, ONU y OCDE advierten que los bajos resultados en el aprovechamiento escolar derivan de varios factores asociados a la escuela, los procesos de enseñanza y la forma de asignación del personal directivo. La política pública nacional, se suscribe de forma hegemónica y unidireccional a partir de las 15 recomendaciones de la OCDE, omitiendo las características de la escuela mexicana y ejecutando como único medio para elevar la calidad educativa la evaluación del desempeño docente en el ingreso, permanencia y promoción.	
Acciones (Estado)	Omisiones (Estado)
Reforma Constitucional al Artículo 3º	Diseñar e
Creación de leyes secundarias para regular el perfil, parámetro e indicadores de los candidatos a la promoción de funciones directivas y de supervisión	Implementar mecanismos de
Dar personalidad jurídica y patrimonio propio al INEE en febrero de 2013	seguimiento y
Seguimiento del nivel de logro a través del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación	evaluación
Creación del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente (SNRSPD)	Asignar plazas de manera definitiva hasta antes de 2019
Ejecución del proceso de evaluación a través del SNRSPD: publicación y difusión de convocatorias, pre registro, registro, revisión de documentación, recepción de documentación, aplicación de instrumentos de evaluación, calificación, conformación de las listas de prelación, asignación de plazas.	Implementar acciones proyectadas a 4 años, para evaluar si existe relación entre los
Creación de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente	resultados obtenidos
Seguimiento del nivel de logro a través de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente	en la prueba y el ejercicio de la función
Creación de las Coordinaciones Estatales del Servicio Profesional Docente	Asegurar que la

Instauración de los mecanismos de evaluación: diseño de examen, evaluación docente requisitos, convocatorias, sedes de aplicación, procesamiento de resultados, contribuya a elevar plataformas y bases de datos los índices de calidad

Asignación de plazas en las funciones de dirección, subdirección y educativa en el país supervisión en orden de prelación³

Diseño y aplicación de normas y leyes secundarias para la vigencia en el puesto

Resultados			
Los resultados se proyectan a partir de la selección de algunos indicadores base para el diseño y ejecución de la reforma educativa en 2013, por lo que se valora el avance a 2023			
Indicadores	Sí	N	En proceso
El ingreso del personal directivo a través de concursos de oposición ha logrado:		o	
Mejorar la eficacia escolar en liderazgo, gestión y participación social	●		
Consolidar mejores escuelas			●
Definir un liderazgo escolar eficaz	●		
Profesionalizar la formación de directores		●	
Profesionalizar el nombramiento de directores	●		
Fomentar la capacidad de liderazgo instruccional en las escuelas y entre ellas	●		
Que el director participe en la contratación de docentes	●		
Que el director participe en el despido de docentes		●	
Garantizar el financiamiento de todas las escuelas	●		
Que los consejos escolares fortalezcan la participación social	●		

Fuente: Elaboración propia con bases de datos de BM, UNESCO, ONU, OCDE, INEE, CNSP

Conclusiones

Los imaginarios sociales del director escolar se construyen a partir de las disposiciones epistémicas,

legales y comunitarias que dan contenido a las acciones y formas de proceder del sujeto.

La asignación de las plazas directivas a nivel nacional no había sido regulada a través de mecanismos de selección formales hasta la reforma constitucional al artículo 3º en febrero de 2013, lo que implicó que los lugares fueran ocupados por docentes propuestos desde la supervisión escolar u otras autoridades educativas a través de valoraciones subjetivas que implicaron juicios de valor sin indicadores establecidos, lo que puede generar la sospecha de que se estuvo trabajando durante más de 100 años con ideas efímeras y divergentes sobre los propósitos que debe alcanzar la escuela a partir de la administración, gestión y liderazgo del director.

El diseño y ejecución de la política educativa Evaluación Docente, en su modalidad de promoción, trajo consigo resultados positivos en la incorporación de docentes con perfiles mucho más contextualizados con las necesidades internacionales, nacionales, locales y específicas de las escuelas; no así puede generalizarse que en todos los casos el ingreso los resultados fueron favorables.

Existe ausencia de seguimiento respecto de la política de evaluación para la promoción, en tanto no se asegura que un resultado favorable en la prueba impulse habilidades de liderazgo y gestión en la administración de las escuelas.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2015). Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina
- DOF. (1934). Decreto que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del 73 constitucionales. México: DOF
- DOF. (1946). Decreto por el que se reforma el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: DOF
- DOF. (1980). Decreto por el que se adiciona con una Fracción VIII el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: DOF
- DOF. (1992). Decreto por el que se reforman los artículos 3º, 5º, 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: DOF
- DOF. (1993). Decreto que declara reformados los artículos 3º y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: DOF
- DOF. (2002). Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3º en su párrafo primero fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: DOF
- DOF. (2011). Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: DOF
- DOF. (2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: DOF
- DOF. (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3o en sus fracciones III, VII y VIII. México: DOF
- DOF. (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: DOF
- DOF. (2014). LINEAMIENTOS para la formulación de las propuestas de parámetros e indicadores para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en la Educación Media

Superior. México: DOF

DOF. (2016). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. México: DOF

DOF. (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. México: DOF

INEE. (2014). Resultados de la Meta-Supervisión. Concurso de oposición/2 para el ingreso a la educación básica y para el ingreso y promoción en la educación media superior ciclo escolar 2014-2015. México: INEE.

INEE. (2018). Encuesta de satisfacción de los procesos de ingreso y promoción en educación básica y media superior 2016-2017. México: INEE

OCDE. (2010). Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México. OCDE

SEP. (2014). Perfil, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección y de supervisión en educación básica. México: SEP

UNESCO. (2006). Evaluación del Desempeño y Carrera profesional docente. Una panorámica de América y Europa. Chile: UNESCO

Notas _____

¹ La reflexión se suscribe únicamente a la evaluación para la promoción, no así es plausible para el caso de la evaluación para la permanencia que tuvo otros alcances, repercusiones y tensiones legales y normativas.

² Entendida como la evaluación para funciones directivas o de supervisión.

³ La lista de prelación fue constituida de manera descendente a partir del puntaje más alto y hasta el último considerado para asignación de plaza en el concurso de oposición.

Desafíos de la lucha contra la corrupción en los gobiernos locales

Challenges of fighting corruption in local governments

*Diana Vicher García**

Resumen: La corrupción es un fenómeno asociado a todas las formas de organización gubernamental que han existido en la historia, desde las más simples hasta las más complejas. Así que su control se ha ejercido mediante procesos de racionalización de la organización y conducta, por medio de instituciones, normas y sanciones. Países como México han buscado llevar a cabo acciones que atiendan a problemáticas inmediatas para justificar que se combate esta problemática. Es necesario realizar análisis sobre la forma en que ha evolucionado el incremento y combate a la corrupción en los municipios. En este trabajo se realizará una panorámica sobre los que ya se han establecido para correlacionar preliminarmente los niveles de corrupción municipal y esta acción en concreto realizada para combatirla.

Abstract: Corruption is a phenomenon associated with all forms of government organization that have existed throughout history, from the simplest to the most complex. Thus, its control has been exercised through processes of rationalization of organization and conduct, by means of institutions, norms and sanctions. Countries such as Mexico have sought to carry out actions that address immediate problems to justify combating this problem. It is necessary to carry out an analysis of the way in which the increase and fight against corruption in municipalities has evolved. In this work, an overview will be made of those that have already been established in order to preliminarily correlate the levels of municipal corruption and this specific action carried out to combat it.

Palabras clave: corrupción; gobiernos locales; municipalidades.

Introducción

Al igual que en el ámbito internacional y nacional, la corrupción en el orden municipal de gobierno tiene un costo muy elevado, uno de sus principales costos se traduce en una administración deficiente debido a la “asignación indebida de fondos públicos, contratos deficientes, opacidad en el desempeño de las funciones públicas y delitos que quedan impunes”. La variedad de la

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (Administración Pública). Profesora Investigadora en el Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato, md.vicher@ugto.mx. Líneas de investigación: reforma de la administración pública, teoría de la administración pública, temas contemporáneos de la administración pública.

García Guzmán, Maximiliano, Berenice Patricia Ramírez López y Gabriel Badillo González, coords. 2025. *Horizontes del análisis, evaluación e incidencia de las políticas públicas en México y su democracia*. Vol. XVII de *Las ciencias sociales y los retos para la democracia mexicana*. Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Levva, coords. México: COMECOS.

corrupción municipal comprende una gran cantidad de actos que van desde los perpetrados por integrantes del ayuntamiento, actos criminales de corrupción, y que son cometidos por los servidores públicos de la administración municipal ya sea que se desempeñen en el servicio nombramiento o por contrato, hasta la gestión de residuos hasta el desarrollo inmobiliario y el crimen organizado (Rendón, 2021).

Se genera un fenómeno que no se percibe de inicio pero que da como resultado un “caos de competencia que es usado con deshonestidad para obtener dividendos políticos o personales”, todo ello en el marco de “normas municipales llenas de conceptos jurídicos indeterminados” (Rendón, 2021). Por ello es necesario continuar analizando los factores institucionales que estando irresueltos, establecen las condiciones perfectas para que la corrupción no sólo se mantenga sino que se incremente.

Gobiernos locales

Para fines de este documento, entenderemos a los gobiernos locales como aquellos ubicados en el orden municipal. “Se designa como “gobierno local” en el ámbito de gobierno municipal” (Saltalamacchia, Ziccardi, 2005: 34). Si bien es cierto que la variedad que presentan estos gobiernos hace complejo establecer afirmaciones aplicables de igual modo a unos y otros, pese a las dificultades que se plantean para alcanzar a abarcar las particularidades, se busca identificar los denominadores comunes en torno a las dificultades que enfrentan en la lucha contra la corrupción.

Fernández Ruiz (2017: 19) ha expresado que el municipio es la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales, y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

En los últimos años parecería que se renueva el interés en el municipio, que cada vez se toma más conciencia acerca de que el fortalecimiento institucional en nuestro país no se podrá lograr si la célula de su organización política no se fortalece.

Por ende, ha sido objeto de diferentes movimientos de cambio que han intentado resolver las múltiples problemáticas y dificultades que enfrentan, debido a que la mayoría de gobiernos de

este orden no han logrado establecer instituciones sólidas ni contar con personal preparado para realizar una gestión eficiente y alejada de la corrupción.

Al ser el municipio la primera célula de gobierno, donde se establece el contacto más cercano con la sociedad, los gobiernos municipales son un aspecto fundamental, donde la participación de la sociedad puede ser un factor que apoye procesos de mejoramiento, aunque en el caso de México no ha sucedido así.

Esto ya se ha discutido por algunos estudiosos del tema para referir que contrario a lo que se esperaba con los procesos de descentralización, lo que sucedió fue que se otorgaron mayores márgenes de actuación y recursos a los poderes fácticos locales, por lo que se afirma que después de 30 años, los municipios ni han podido combatir la corrupción ni han hecho posible que sus gobernantes rindan cuentas (Meza y Pérez-Chiqués, 2019).

Pero, pese a que tiene tanta importancia, no ha sido posible lograr un desempeño suficiente y a ello se ha sumado un alto grado de corrupción porque la escasez de mecanismos de control se exagera debido a que el grado de racionalización de sus estructuras políticas y administrativas es todavía más precario.

Es por ello que la mayoría de los gobiernos locales continúan enfrentando grandes desafíos para efectuar sus labores de gestión cotidianas, y que las complejidades para lograr el objetivo de una gestión eficaz se han acentuado debido a los recortes presupuestales.

El análisis de las diferentes reformas y medidas verificadas, se ha encontrado que inevitablemente ha aflorado la problemática de asimetrías y disparidades en los municipios, que no se perciben cambios sustanciales, además de que son evidentes las dificultades que enfrentan para asumir las responsabilidades y competencias que se les transfieren.

Se pueden distinguir una gran variedad de grados de desenvolvimiento en las configuraciones administrativas, sin embargo, en este ámbito de gobierno se exageran los rasgos de tipo patrimonialista (sistema de botín, nepotismo, apropiación de los medios de administración, prebendas, diletantismo, ritualismo, desacato) que explican que no funcione como se espera o bien, cuando se introducen cambios para mejorarla.

Corrupción

Desde su raíz etimológica la palabra corrupción proviene del latín *CORRUPTIO*, *INFECTIO*,

CONTAMINATIO, DEPRAVATIO, de manera que se refiere a toda acción o conducta que desvía, o torna irregular el orden de cosas instaurado como aceptado y asumido. Hay muchos conceptos sobre el fenómeno corrupción así que, en sentido amplio, entenderemos que la corrupción consiste en un grupo de acciones que se desvían o afectan los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la convivencia y la vida asociada.

El fenómeno usualmente se había enfocado en las formas de organización gubernamental y por ejemplo, en la década de 1970 especialistas en el análisis de la corrupción como Dwivedi (1977) expresaban en que es un fenómeno asociado a todas las formas de organización gubernamental que han existido en la historia, desde las más simples hasta las más complejas.

El control de este fenómeno se ha ejercido a partir de procesos de racionalización de la organización y conducta de quienes la conducen, por medio de instituciones, normas y sanciones.¹ Esto se ha logrado en mayor medida en los países desarrollados, ello da cuenta de que son efectivos los controles establecidos, a ello obedece por ejemplo la efectividad que se pone de manifiesto en sus índices de corrupción, que en Dinamarca y Finlandia funcionan de forma eficiente, mientras que en Venezuela y Somalia no lo hacen, por lo cual se observa una absoluta ineficiencia (Transparency International, 2024).

Fukuyama (2016: 118) explica que hay una relación estrecha entre control de la corrupción y eficacia del gobierno. La corrupción afecta de diferentes formas:

1. A modo de un impuesto regresivo, los cargos se utilizan para extraer dinero de la población.
2. Desvía las energías de personas inteligentes y ambiciosas que podrían crear empresas privadas.

Un punto relevante es cómo las acusaciones de corrupción se utilizan como arma política, no para mejorar el funcionamiento del gobierno.

En concreto hay dos hechos asociados directamente a la corrupción:

- a. *La creación o extracción de rentas* que se traduce en la creación de impuestos o utilización de su poder regulador, cuando se abusa de ambos, o cuando los servidores públicos, todo genera rentas, por ejemplo, en las aduanas, donde los agentes aceptan sobornos para reducir los costos de importación o exportación (Fukuyama, 2016: 118-120).

- b. *El patrocinio y el clientelismo*. El primero, es un intercambio de favores entre dos individuos con diferente estatus y poder, implica una concesión de favores a cambio de fidelidad y apoyo, se manifiesta cara a cara, y se da en países autoritarios y democráticos. El clientelismo es un intercambio de favores, pero a gran escala y a menudo requiere que participen intermediarios. Se presenta en países democráticos donde se requiere movilizar a grandes números de votantes.

Ambos fenómenos afectan la calidad del gobierno pues las administraciones modernas se construyen basadas en el mérito, la competencia técnica y la objetividad, mientras que lo que sucede con estos fenómenos es que propician que el personal se integre con seguidores o amigos de los políticos, por lo que su actuación se aleja de los cánones de administración moderna, además de que permite que se inflen los salarios y como no hay formas visibles para revelar la ineficiencia, como la quiebra en las empresas privadas, también se vuelve difícil de reformar esta forma de actuación (Fukuyama, 2016: 120-122).

El clientelismo también debilita buenas prácticas democráticas, ya que refuerza a las clases políticas en turno e impide con ello la responsabilidad democrática. No hay una intención de promover el bienestar común sino sólo a la base de seguidores.

En América Latina se ha observado que los partidos clientelistas en lugar de beneficiar de manera general a los desfavorecidos reparten fondos que en la práctica son sobornos a los votantes (Fukuyama, 2016: 120-123).

Es por lo anterior que la corrupción se ha considerado todavía más grave en los países emergentes donde se observa que el “comportamiento inmoral de los funcionarios y gestores públicos es un fenómeno frecuente, que no se limita a este sector sino que se extiende a todos los sectores y niveles sociales” (Rodríguez-Arana, 2015: 166).

Por otra parte, también es importante señalar que, aunque existan controles eficientes, la corrupción no se erradicará por completo, aquí surge una cuestión vital de entender: la corrupción es un problema de normas, pero sobre todo humano, pues como se ha reflexionado también históricamente, la condición humana inevitablemente propende a la satisfacción de sus ambiciones personales, lo cual sucede en todas partes, aunque en diferente medida (Martínez, 2017, Kidd, 2005). De lo anterior que, los procesos sociales-culturales arraigados en los pueblos y asociados a su propensión o no, respecto a la desviación del orden aceptado, ya sea por frenos éticos o morales,

o bien coercitivos, son un componente central determinante respecto al resultado.

De este modo, la corrupción, un fenómeno social político y económico que, aunque ha estado más asociado a las conductas gubernamentales, está presente en gran medida en el sector empresarial y financiero, y más aún porque también lo está en todos los grupos sociales pues incluso “el ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de corrupción extendidos” (Casar, 2015).

De lo anterior que se ha generado el fenómeno que Gerald Caiden (1997) advertía: “Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no la excepción”. Esto es lo que hoy encontramos en diferente medida en muchas de nuestras sociedades. No la institucionalización de los controles de esta sino su sobreposición.

Ello ha llevado a incrementar la atención en el análisis del fenómeno, lo mismo que a la búsqueda de crear o renovar los controles (instituciones, normas y sanciones) a fin de aminorar la problemática que se ha desbordado.

Algunos de los datos que se han revelado sobre el fenómeno en el gobierno municipal dan cuenta de que 5.7 de cada 10 trámites que los ciudadanos realizan en México se efectúan en el gobierno municipal y según se explicó su costo monetario, en el año 2017, ascendía a 1,375 pesos. Si se considera que de cada 100 denuncias de corrupción 15 fueron del ámbito municipal, la simple operación resulta en 7.3 mil millones de pesos y si eso se multiplica, ya que cada ciudadano realiza un promedio de 4.4 trámites al año, podemos empezar a dimensionar el alto costo que conlleva (Meza y Pérez-Chiqués, 2019, con base en ENCIG, 2017).

En México una de las acciones que se busca sean más contundentes para combatir esta problemática es el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, emanado de la reforma constitucional efectuada en 2015, a partir de la misma, se establecieron 180 días como plazo para que las entidades federativas reformaran sus constituciones, promulgaran las leyes necesarias para la creación de los sistemas estatales anticorrupción y para propiciar la creación de los sistemas municipales anticorrupción. Pero... esto no es tan simple.

Desafíos

Los gobiernos nacionales de países en desarrollo encuentran grandes desafíos por cuanto a que, por

ejemplo, aunque la norma esté dispuesta para seguirse puede ser infringida y las sanciones, aunque estén especificadas, no ser aplicadas. Mientras que, por otra parte, aunque se fomenten acciones y conductas humanas propositivas donde se defina lo que debe guiar las conductas públicas, esto se topa con el gran muro de las dinámicas de conducta organizacional que responden a formas de actuación patrimonialistas o subdesarrollo administrativo.

De aquí que una de las propuestas que se han hecho desde Dwivendi (1977) son insoslayables: las sanciones se deben aplicar desde las esferas más altas de la jerarquía administrativa para institucionalizar tanto el deber como la convicción. Al tiempo que poner en marcha instrumentos que apoyen el proceso con instrumentos como los códigos de ética.

Si en el marco más amplio en el que se refiere a los gobiernos nacionales se considera que las sociedades con escaso desarrollo político y administrativo no tienen instituciones sólidas, incluyendo valores y tampoco se presentan como sitios en los que se pueda desarrollar la institución de la carrera administrativa.

Esto que se menciona con relación a los gobiernos nacionales en desarrollo, respecto a los desarrollados, tiene un reflejo muchísimo más complejo al interior de los gobiernos locales, se replica exponencialmente.

Como se ha expresado, la mayoría de las administraciones municipales está aún en fase de construcción de sistemas administrativos elementales (Cabrero, 2003: 156). Y el gran problema es que la corrupción, contribuye todavía más a acentuar estas problemáticas.

Los desafíos por enfrentar son múltiples y esperar que las reformas anticorrupción efectivamente generen cambios queda supeditado en mucho a la resolución de problemáticas de desarrollo político y administrativo que han quedado pendientes.

En este sentido, aunque hay muchos más aspectos, podemos referir tres:

- Estructuras administrativas del gobierno local
- Personal administrativo del gobierno local.
- Eficiencia en el funcionamiento del gobierno local.

Antes de desarrollar estos apartados, conviene ubicar el universo del que estamos hablando para identificar los puntos con mayores problemáticas, como se ha señalado, no es simple referir tal diversidad, y desigualdad, como la que existe en México, pero tener referentes nos sirve para comprender cómo los aspectos que estamos planteando, dan cuenta de mayor recurrencia,

complejidad y obstáculos.

Tabla 1.
Número de Municipios en México de acuerdo a su tipología

NÚMERO DE MUNICIPIOS DE MÉXICO DE ACUERDO A SU TIPOLOGÍA		
TIPOLOGÍA	TOTAL NACIONAL MUNICIPIOS	%
MUNICIPIOS METROPOLITANOS	351	14.35
MUNICIPIOS URBANOS	203	8.30
MUNICIPIOS EN PROCESO DE TRANSICIÓN DE LO RURAL A LO URBANO	707	28.92
MUNICIPIOS RURALES	743	30.39
MUNICIPIOS MARGINADOS	441	18.04
	2,445	100.00%

Cuadro N° 29 **Fuente:** Elaboración propia con base a información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. Marco Geoestadístico Nacional 2010. Se consideran los 5 municipios creados en el año 2011, 4 del Estado de Chiapas y 1 del Estado de Quintana Roo.

Cuadro tomado de: Pérez Rasgado, 2014, p. 234.

Esta diversidad de gobiernos locales incluso ha planteado problemas para realizar acercamientos de clasificación que compartan consensos al respecto, la tipología del municipio de Pérez Rasgado amplia, se divide en 5 categorías, considera metropolitanos (351), urbanos (203), en proceso de transición de rural a urbano (707), municipios rurales (743) y marginados (441). Si bien se elaboró con información de 2010 también es orientador en cuanto a los contrastes y desigualdad.

La prevalencia de municipios en transición, rurales y marginados acumulan 1891 contra 554 urbanos y metropolitanos dan cuenta de una cifra de 77.35 contra 22.65%. Lo cual de 2010 al presente, podría haber cambiado si consideramos que algunos municipios estaban más cerca del punto de transición.

Aspecto 1. Estructuras administrativas del gobierno local

Debemos partir de que ya de por sí existe un subdesarrollo político y administrativo propio del ámbito general del país, en contraste con lo que existe en otros más avanzados.

Y ya entrando a los municipios es observable que el estado que presentan las configuraciones económicas, sociales, educativas, que determinan que un municipio sea observado como rural o metropolitano, también dan cuenta de una organización más o menos estructurada, esto es que, por consiguiente, un municipio rural no contará con estructuras administrativas, serán muy simples o básicas para realizar el trabajo administrativo. Y si esto lo trasladamos a municipios marginados, la situación se vuelve todavía más compleja ya que su estructura podría ser prácticamente inexistente. Las problemáticas en este sentido siguen siendo tan evidentes que se continúan elaborando guías y documentos básicos para orientar la gestión municipal.

En 2022, INAFED publicó la Guía Consultiva de Desempeño Municipal 2022 – 2024, abarca los rubros de responsabilidad de todo gobierno municipal: Organización, Hacienda, Gestión del territorio, Servicios públicos, Medio ambiente, Desarrollo social, Desarrollo económico y Gobierno abierto (INAFED, 2022).

Estos se desagregan en 31 temas y 115 indicadores, de los cuales 80 son de gestión y establecen los documentos sustantivos para la administración municipal, y 30 de desempeño que miden cuantitativamente los resultados alcanzados. La participación de los municipios es voluntaria.

En 2023 también se publicó el Manual de Servicios Públicos Municipales para ayudar a la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, lo cual da cuenta de que es un asunto que sigue sin resolver.

Aspecto 2. Servidores públicos

Marshall Dimock (1967: 391) ha explicado que los administradores gubernamentales suelen ser honestos y responsables cuando provienen de un medio cultural en que esos valores son apreciados y que, si en los antecedentes de los administradores no existe esa influencia, difícilmente habrá algo que la sustituya. En este sentido, los valores y las actitudes que luego se conforman como parte de nuestra vida pública son forjados en el hogar, la escuela, la religión y las relaciones sociales de los primeros años de vida.

De allí que se concluya que la actitud de consideración hacia el público y de seguimiento de las normas morales que alimentan el comportamiento ético, se produce idóneamente en los individuos antes del ingreso al servicio público (Dimock, 1967: 392).

Como lo expresa Dwivendi (1977), si en la jerarquía superior hay honestidad, ello se transmite hacia los siguientes niveles de la burocracia, al tiempo que genera una impresión duradera en el público en general. Son aquellos que están en “la cúspide del sistema político administrativo quienes deben dar el ejemplo para todo el servicio público”. O bien, enseñar con el ejemplo, diría Rodríguez Arana (2015, 82) quien considera que la socialización depende del comportamiento ejemplar de los funcionarios superiores. Ello lo afirma apoyado en que muchas iniciativas de gestión dan cuenta de que los de los niveles inferiores se guían más por los comportamientos observados, que por los discursos que reciben.

De tiempo atrás y recientemente se ha encontrado que los niveles de escolaridad de los servidores públicos municipales son extremadamente bajos, en 2019, INEGI (2019: 6) señalaba que en los municipios el 60.6% de los servidores públicos municipales sólo contaba con educación básica o ninguna, mientras que el 39.1% contaba con educación media superior.

En 2021 el vocal del instituto Hacendario, Felipe Javier Serrano Llarena afirmaba que de los “1.2 millones de servidores públicos municipales, apenas 2 por ciento cuentan con el nivel de licenciatura, 21.6 por ciento con secundaria, el cual es el nivel promedio del grueso de personas dedicadas al servicio público” (Hidalgo, 2021).

Y estableció una relación directa entre la reducción de la corrupción y afirmando que el “conocimiento, la capacitación y profesionalización de los servidores públicos “el impacto generado por un funcionario capacitado es mayor profesionalización y menor grado de corrupción” (...) es la clave del servicio público, pues el conocimiento de la ley inhibe malas prácticas, la curva de aprendizaje es más rápida, hay mayor transparencia en los recursos y más satisfacción de necesidades” (Hidalgo, 2021).

Si bien esto no comprende la totalidad de elementos necesarios para lograr cambios sustanciales, ya que habría que generar aspectos culturales, de meritocracia y con ello de servicio civil y carrera administrativa, lo mismo que una aplicación general de sanciones a quienes infrinjan la norma o afecten los marcos institucionales establecidos, sin importar su posición en la administración y el gobierno. Pero sin duda un nivel educativo más alto puede generar pequeños cambios.

Aspecto 3. Eficiencia en el funcionamiento del gobierno local

En 2020, el Instituto Mexicano para la Competitividad publicó el subíndice de gobierno,² en el ámbito municipal para establecer en qué medida estos gobiernos son capaces de influir positivamente en la competitividad de sus ciudades. Se deducirá que ello se aplica casi automáticamente a los municipios urbanos y metropolitanos, y en menor medida a los municipios en transición.

Los Indicadores que conforman el subíndice Gobiernos son algunos de los siguientes:

- Agua surtida por pipas
- Nuevas viviendas verticales
- Nuevas viviendas intraurbanas
- Crecimiento de la mancha urbana
- Densidad poblacional
- Sistema de alertas.

Entre los resultados más relevantes que presentan, con base en la cantidad de habitantes, dan cuenta de que los que presentan mejores resultados son aquellos que cuentan con una población de entre 500 mil a un millón y de 500 mil a 250 mil a mientras que los que menos, son los que sólo tienen menos de 250 mil habitantes (IMCO, 2020).

Sus recomendaciones, entre otras, refieren que hay diferentes acciones que los gobiernos estatales y municipales pueden emprender para mejorar la gestión de las ciudades, como las siguientes:

Finanzas públicas

- Crear sistemas de recaudación
- Diversificar la recaudación municipal

Rendición de cuentas

- Publicar la información de las finanzas públicas municipales
- Fortalecer a las contralorías municipales
- Establecer en la legislación estatal la estructura e información mínima que los municipios deben incluir en sus presupuestos de egresos

Gobierno electrónico

- Transitar hacia gobiernos digitales

Compras y obras públicas

- Registro Público Único de Compras Públicas
- Generar y publicar los documentos correspondientes al proceso de adjudicación directa.
- Priorizar los criterios de calidad en la evaluación de las propuestas

Si bien esto puede generar pequeñas modificaciones incrementales, lo cierto es que, por la debilidad estructural institucional, los cambios y reformas genéticamente están condenados a un bajo nivel de implementación, tanto por el marco nacional de subdesarrollo político y administrativo, lo mismo que por el que se desprende de sus endebles estructuras administrativas y personal carente de preparación para el servicio de los municipios que, al estar mutuamente condicionadas, dan como resultado un funcionamiento deficiente.

Entonces, hemos planteado los aspectos marco que condicionan o hacen posible la aplicación exitosa de cambios. En lo que toca a la reforma anticorrupción, todo se vincula y de hecho se conjunta para dar cuenta de todas las dificultades a enfrentar.

Reforma anticorrupción

Recordemos que una de las iniciativas más relevantes de los últimos tiempos para combatir la corrupción, ha sido La reforma constitucional del año 2015, en la que también se contempló un periodo de 180 días para que las entidades federativas reformaran sus constituciones, y generar leyes que propiciaran la creación de sus sistemas estatales anticorrupción y establecer las bases para los sistemas municipales anticorrupción. Si bien dejando al arbitrio de cada Municipio su conformación por la consideración a la autonomía municipal.

Como respuesta se realizaron acciones, pero como lo percibimos, llevarlo a cabo requiere contar con elementos de los cuales no se dispone, ni en estructura, ni en personal, y por añadidura, ni en el funcionamiento de los gobiernos municipales.

Paradójicamente, se observado con optimismo “la inclusión de los Municipios como orden de gobierno competente para la coordinación en el combate a la corrupción” (Ibarra, 2018), sin tomar en cuenta sus capacidades.

Sistemas municipales anticorrupción

Lucía Torres (2018), da cuenta de la necesidad de una estructuración orgánica para instaurar las

tres figuras que contempla el sistema anticorrupción:

- La autoridad investigadora,
- La autoridad substanciadora y
- La autoridad resolutora.

Lo que se ha encontrado es que, en los municipios pequeños, las contralorías operaban con un solo abogado; mientras que los municipios grandes, si bien tenían una estructura más amplia, no estaba en concordancia con las nuevas exigencias.

Se encontró que no cuentan con una plataforma digital, y establecerla resultaría muy costoso e implicaría mucho tiempo, si bien podría generar muchos beneficios como la comunicación con los órdenes de gobierno para compartir y conocer los antecedentes de servidores públicos o empresas (Torres, 2018: 74).

También se encontró necesaria la armonización y adecuación de diversos ordenamientos jurídicos a efecto de brindar vigencia a la creación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción que busca establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios para su funcionamiento. Desde luego, es necesaria una reestructura al Órgano Interno de Control, tanto en lo orgánico, programático y presupuestal (Torres, 2018: 79).

Reflexión final

Que el municipio sea la conexión de gobierno más cercana con los ciudadanos permite que la participación ciudadana coadyuve a llevar a cabo diversas iniciativas, pero también, en un marco en el que existe la corrupción, es un canal que permite fácilmente llevar a cabo dichos actos.

La mayoría de los gobiernos municipales carecen de estructuras medianamente organizadas para efectuar el trabajo administrativo y para implementar exitosamente cambios que requieren conocimientos sobre su funcionamiento y sobre las cuestiones que se tienen que considerar para llevar a cabo los cambios.

Esta situación se repite por cuanto a los servidores públicos que en las condiciones que se contratan (por recomendaciones, lealtades personales, amiguismo, nepotismo), es más fácil que produzcan actos corruptos que puedan llevar a cabo las reformas, en este caso la reforma anticorrupción.

Sin duda, es una problemática amplia y compleja que con carácter de urgente se debe modificar, no obstante, quien debe modificarla es quien disfruta de sus beneficios, por ello se torna todavía más complejo el mejoramiento de este orden de gobierno a corto o mediano plazo, en términos de controles efectivos, que también inhiben la corrupción, del establecimiento del mérito y el conocimiento como las divisas que permitan el acceso al gobierno y la administración pública municipal, lo mismo que la permanencia.

Si no se superan las debilidades institucionales, cualquier medida anticorrupción terminará en la mera simulación de la transparencia pues se limitarán simplemente a presentar buenos indicadores e informes que den cuenta de avances ilusorios en el combate a la corrupción pero, al final, sin cambio alguno.

Y claro, lo que dice Diwendi, el ejemplo desde las posiciones más altas del gobierno, lo mismo que la sanción ejemplar, o al menos que haya sanciones, que, como lo ha señalado Fukuyama, no deben utilizarse como un arma política sino un medio de mejoramiento de los gobiernos para generar bienestar a la sociedad.

Fuentes

- Caiden Gerald. (1997). La democracia y la corrupción, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 8, Mayo, Caracas.
- Casar, Amparo. (2015), *México: Anatomía de la corrupción*, México, IMCO, CIDE, 2015.
- Cabrero, Enrique. (2003). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. Documento de trabajo (Centro de Investigación y Docencia Económicas). División de Administración Pública; 128.
- Dimock, Marshall y Dimock, Gladys. (1965). *Administración Pública*. México: Libreros Mexicanos Unidos.
- Dwivedi. (1977). *Corrupción en la administración pública de los países en desarrollo*, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- Fukuyama, Francis. (2016). *Orden y decadencia de la Política*, Barcelona: Deusto.
- Hidalgo Claudia. (2021). ¿Sabías que en México sólo 2 % de las y los servidores públicos cuentan con licenciatura?, Milenio, Consultado 16/02/2024, <https://www.milenio.com/politica/nivel-educativo-servidores-publicos-mexico-edomex>.
- Ibarra Flores, Miguel. (2018). La corrupción en los municipios y su combate efectivo con los sistemas municipales anticorrupción, *Revista Perspectiva Jurídica*, Universidad Panamericana, Núm. 11. <https://www.edkpublicaciones.com/up/index.php/indice-11/la-corrupcion-en-los-municipios-y-su-combate-efectivo-con-los-sistemas-municipales-anticorrupcion#sdfootnote5sym>
- IMCO. (2020). V. Gobiernos Eficientes y Eficaces, noviembre, https://imco.org.mx/pub_indices/2020/11/09/v-gobiernos-eficientes-y-eficaces-3/
- INAFED. (2022). Guía Consultiva de Desempeño Municipal 2022 – 2024, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal Secretaría de Gobernación.
- Kidd, Peter. (2005). “Un desafío: cómo combate la corrupción una empresa multinacional en ONU, *Acción Mundial contra la Corrupción. Los documentos de Mérida*, Viena, Naciones Unidas.
- INEGI. (2019). Estadísticas a Propósito del Día de la Administración Pública, Comunicado de Prensa 317/19, 20 de junio.
- Martínez, Víctor. (2017). “Todos somos corruptos? El problema es ético, no jurídico”, en Salazar

- Ugarte, Pedro, Ibarra, Francisco y Flores Imer (Coords), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Meza, Oliver y Pérez-Chiqués, Elizabeth. (2019). La corrupción en el gobierno municipal, *NEXOS*, Desarmar la Corrupción, septiembre.
- Pérez Rasgado. (2014). *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*, México: INAP.
- Rendón, Teresita. (2021). Principales problemas y retos para combatir la corrupción en los gobiernos municipales mexicanos, V Congreso Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas Municipales, 27 octubre.
- Rodríguez-Arana. (2013). Jaime, *La dimensión ética de la función pública*, INAP: Madrid.
- Saltalamacchia, Homero R., & Ziccardi, Alicia. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(1), 31-97. Consultado el 05/04/2024, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000100002&lng=es&tlng=es.
- Torres, Lucía. (2018). El reto de construir el Sistema Municipal Anticorrupción, Disertación presentada el 24 de julio de 2018 en el marco del ciclo de conferencias organizado por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, consultado el 22/03/2024, https://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_15/Rc15_05_Lucia_Eunice_Torres_Guerrero.pdf
- Transparency International. (2024). Índice de Percepción de la Corrupción 2023: El debilitamiento de los sistemas de justicia deja a la corrupción sin controles, Consultado el 26/02/2024, <https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>

Notas _____

¹ Desde el establecimiento de las primeras organizaciones gubernamentales como la descrita en el Athasastra del siglo IV A.C., se puede rastrear el cuidado y la puesta en práctica de medidas para evitar el desfalco a los gobiernos de parte de los servidores gubernamentales, tales como el establecimiento de la inspección y la aplicación de multas (Kautilya, IV).

² Dentro del índice “Gobiernos Eficientes y Eficaces”.

Desarrollo sustentable y recursos naturales

La gobernanza y proceso deliberativo desde el consejo de cuenca río fuerte Sinaloa para una gestión integrada del agua y sus implicaciones sociales

The governance and deliberative process from the Strong Sinaloa River Basin Council for integrated water management and its social implications

*María del Refugio Gaxiola Durán**

Resumen: La implementación de la política para gestionar el agua, través de consejos de cuenca enfrenta limitaciones en sus procesos deliberativos y participativos, resultando en una gobernanza de baja calidad democrática. Causando efectos como estrés hídrico, escasez para ciertos usos, vulneración del derecho humano al agua y afectación de los ecosistemas. En este sentido, el objetivo es analizar la gobernanza del agua y el proceso deliberativo de los miembros del Consejo de Cuenca Río Fuerte-Sinaloa y sus implicaciones sociales. La metodología es cualitativa, cuasievaluativa, analítica e interpretativa, se utiliza un enfoque deductivo basado en teorías, con resultados no concluyentes.

Abstract: The implementation of water management policy through basin councils faces limitations in their deliberative and participatory processes, resulting in low democratic quality governance. Causing effects such as water stress, scarcity for certain uses, violation of the human right to water and impact on ecosystems. In this sense, the objective is to analyze water governance and the deliberative process of the members of the Río Fuerte-Sinaloa Basin Council and its social implications. The methodology is qualitative, quasi-evaluative, analytical and interpretative, using a deductive approach based on theories, with inconclusive results.

Palabras clave: política pública; gobernanza; deliberación.

Contexto

La alerta sobre la crisis del agua se ha venido colocando desde 1972 en la agenda mundial con el tema de la crisis ambiental y la sobreexplotación de los recursos naturales, en 1977 se plantea la necesidad de formular políticas orientadas al mantenimiento y a una distribución equitativa del agua, pero no es hasta 1992 que sale a luz un nuevo paradigma: La Gestión Integrada de los

* Doctoranda en Trabajo Social por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Líneas: Democracia, política pública y gestión del agua. Correo: refugio-g@hotmail.com

Recursos Hídricos (GIRH). Con esto se busca promover la descentralización, la gestión multisectorial y democrática, así como la implementación de financiamientos mixtos basados en el uso del agua (Dourojeanni et al., 2002). Esto se enmarca en una gobernabilidad que implica la capacidad de tomar y aplicar decisiones según criterios de gobernanza, donde la participación de diversos usuarios en la toma de decisiones es fundamental (Aguilar & Bustelo, 2010).

En lo que respecta a México, la adopción de este paradigma, inicia en 1992 y en el 2004 se integra como política en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992 (Ley de Aguas Nacionales [LAN], 2022). Para la implementación de esta política, el territorio se divide en 13 regiones hidrológicas y se institucionalizan los consejos de cuenca como espacios para la participación social y la gobernanza del agua (Arreguín et al., 2020). La LAN establece que los organismos de cuenca deben trabajar armónicamente con los consejos de cuenca para lograr una gestión integrada del agua que requiere un enfoque sistémico, estratégico y participativo (Ley de Aguas Nacionales [LAN], 2022). En teoría, los consejos de cuenca son espacios de gobernanza donde los ciudadanos pueden dialogar de manera razonada, fomentando la participación y representación, lo que confiere legitimidad a los acuerdos, no solo a las etapas de toma de decisiones, sino también en la creación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel regional (Leetoy & Figueroa, 2016).

Problemática

Después de 30 años de iniciarse este proceso de gestión del agua en México, la vulnerabilidad hídrica sigue aumentando, lo que destaca las dificultades para alcanzar acuerdos que garanticen la equidad y la sostenibilidad. Según Ruíz (2015), Estos espacios de gobernanza han evolucionado en mecanismos de diferenciación entre grupos que determinan el acceso al agua, lo que resulta en una falta de asignación y distribución equitativa de las cuotas de suministro, además, no se respeta adecuadamente la preservación de los caudales ecológicos, lo que lleva a la degradación y modificación del entorno. Esta exclusión de diversas voces en estos espacios ha agravado las desigualdades, ya que no se toman en cuenta todos los factores ni a todas las partes involucradas, además, los beneficios derivados de la explotación de los recursos no se distribuyen de manera justa (Ruíz, 2015).

Según el diagnóstico que hace el Programa Nacional Hídrico 2020-2024 (PNH) los Consejos de Cuenca presentan limitaciones en su labor de concertación. Los mayores conflictos se

han registrado por falta de representatividad, de coordinación interinstitucional y en la práctica, no hay claridad sobre funciones y responsabilidades de los representantes de la sociedad en los Consejos y respecto a las implicaciones de las decisiones sobre el manejo del agua local. Existen otros obstáculos para hacer funcional la participación en la gestión del agua, aunque las OSC participan en los consejos, se considera que no se abordan las temáticas más urgentes, no cuentan con el nivel de convocatoria requerido, ni con verdadera representatividad de los actores locales y los mecanismos para tomar decisiones no son satisfactorios para todos los actores (Diario Oficial de la Federación, 2020).

Objetivo general. Analizar las manifestaciones de la gobernanza del agua y el proceso deliberativo de los actores miembros del Consejo de Cuenca Río Fuerte-Sinaloa en la implementación de la política hídrica y sus implicaciones sociales.

Metodología. Cualitativa, de carácter evaluativo, analítico e interpretativo. Es de tipo deductivo ya que parte de las teorías y, en las políticas en ejecución, el método se tipifica como evaluación concomitante y externa, ya que se realiza durante el proceso de implementación y el investigador es ajeno a la organización.

Este trabajo está en desarrollo en un programa de doctorado en trabajo social de Conahcyt, y respecto a esta propuesta, se pretende coadyuvar en el aprendizaje metodológico evaluativo de tipo cualitativo de la política pública para gestionar el agua. Se enfatiza en los métodos cuasievaluativos, análisis del discurso y la técnica de grupo de discusión, se presentan resultados preliminares no concluyentes.

Delimitación espacial

Por lo anterior, esta investigación pretende aportar un análisis de los procesos de gobernanza del agua en la implementación de la GIRH, desde uno de los tres Consejos de Cuenca en el estado de Sinaloa pertenecientes a la Región Hidrológico-Administrativa III Pacífico Norte (RHA III). La unidad de análisis es el Consejo de Cuenca Río Fuerte Sinaloa, situado al Noroeste del país, comprendiendo el extremo Sur de Sonora, el Occidente de Chihuahua y parte de Sinaloa. El área de las cuencas correspondiente a estas entidades federativas se distribuye de la siguiente manera: el 52% se localiza en Chihuahua, el 40% en Sinaloa y solo un 8% corresponde a Sonora.

Ruta metodológica

Enfoque cualitativo y corriente hermenéutica

El enfoque cualitativo se sitúa en el paradigma científico naturalista, humanista o interpretativo cuyo interés se centra en el estudio de los significados de la vida social y las acciones humanas, para lo cual nos apoyamos en la Hermenéutica, tal corriente implica una secuencia de interpretaciones que nos llevan a crear conjeturas vinculadas con fenómenos externos o a un cuerpo teórico relacionados entre sí (Strauss & Corbin, 1998). Es de carácter evaluativo, analítico e interpretativo. Es de tipo deductivo ya que parte de las teorías y, en las políticas en ejecución, el método se tipifica como evaluación concomitante y externa, ya que se realiza durante el proceso de implementación y el investigador es ajeno a la organización (Corzo, 2021).

La metodología cualitativa ofrece un enfoque diferente para evaluar políticas públicas, permitiendo abordar cuestiones que los métodos cuantitativos no pueden responder completamente. Para lograrlo, el analista puede emplear diversas técnicas que forman parte de los métodos cualitativos, basándose en principios como el reconocimiento de diferentes perspectivas de la realidad y el interés en los actores sociales en su contexto natural. Los diseños cualitativos son flexibles, abiertos y pueden cambiar a medida que se desarrolla la investigación, ya que no parten de hipótesis previas, lo que enriquece los objetivos del proceso evaluador. Esto no significa descuidar la calidad y el rigor científico, sino más bien aplicar criterios rigurosos en un plan operativo que emplee técnicas cualitativas adecuadas para responder a las preguntas de evaluación planteadas (Sanz, 2013).

Métodos: La evaluación parcial de procesos, análisis del discurso y el modelo pragmático de Habermas

La evaluación parcial de procesos

Para caracterizar la gobernanza que se ejerce en el consejo de cuenca Río fuerte- Sinaloa, se recurre a una metodología evaluativa denominada por Mejía (2003), como cuasievaluación, adecuada para valorar de forma parcial un proceso de gestión y política pública a partir de datos cualitativos, sin recurrir a la ponderación numérica, ya que se orienta a analizar los mecanismos, el funcionamiento

e identificar dificultades durante la ejecución, basado en observaciones concretas el cual implica relacionar las acciones con las normas y valores, este es un proceso de investigación generador de información para el análisis y apoyo que nos permiten hacer afirmaciones causales mediante juicios y sus finalidades son diversas, puede darse a conocer un aspecto o varios sobre la actuación de los participantes, establecer niveles o revisar la legitimidad de las acciones, etc. (Mejía, 2003).

Este planteamiento se caracteriza por enfatizar los aspectos asociados al aprendizaje organizacional y participación social, se desarrolla a partir de cuatro dimensiones: a) elaboración de criterios y estrategias de evaluación, b) análisis del ámbito donde opera el programa o donde se gestiona, c) identificación de grupos objetivos como funcionarios y actores involucrados y d) explicitación de las bases teóricas para fundamentar las tramas causales (Mejía, 2003). Por lo tanto, la correspondencia teórico-metodológica es un criterio fundamental en los momentos iniciales del diseño de la investigación, este aporta conceptos que ayudan a explicar y ordenar, por tanto, se trata de analizar la coherencia entre lo que se quiere investigar, cómo se quiere investigar, los recursos disponibles y los resultados esperados (Sanz, 2013).

Análisis del Discurso

Para la elaboración de criterios, estrategias de análisis, e interpretación nos basaremos en el Análisis del Discurso (AD), mismo que (Antaki et al., 2011) lo define como un conjunto de prácticas lingüísticas que mantienen y promueven relaciones sociales y su análisis consiste en estudiar mediante la hermenéutica, cómo esas prácticas actúan para mantener esas relaciones sociales, utilizando fuentes de datos para su comprensión e interpretación como: “textos producidos por alguien en situación interpersonal” (Ortí, A. 1986, como se citó en Antaki et al., 2011), estos pueden provenir de fuentes documentales, tales como periódicos, biografías, cartas, propaganda etc. (Antaki et al., 2011). También de la observación de interacciones sociales concretas o de situaciones técnicas recreadas artificialmente como es el grupo de discusión o la entrevista abierta, etc. (Haidar, 1998).

La recolección de información, codificación, catalogación y clasificación son tareas imprescindibles en el trabajo de campo y no hay procedimiento único, el objetivo es construir un corpus analizable y cualquiera que sea la técnica, requerirá de una transcripción precisa y rigurosa (Antaki et al., 2011). Tomar el Análisis del Discurso como un método implica asociarlo

estrechamente a una clase de relación particular entre la instancia de la construcción teórica y la instancia de la operación empírica, también implica asociarlo a una perspectiva específica sobre la construcción y el procesamiento de los datos (Wood and Kroger, Antaki, Potter, Cheek, Hammersley como se citó en Sayago, 2014).

No hay una estandarización del método de AD, pero en el trabajo de Sayago (2014) en el que cita a Ibáñez (1979), Ortí (1986) y Alonso, L. (1998); distingue tres etapas o momentos, sin importar el orden: 1) Nivel informacional (cuantitativo); 2) Nivel estructural (textual) y 3) el Nivel social (cualitativo hermenéutico). La etapa informacional tiene como procedimiento comprobar cuantitativamente la frecuencia de la información contenida en el texto partiendo de un material cualitativo de tipo discursivo, la etapa estructural, parte de características no variables que coordina unidades significativas del propio texto, dándole coherencia y consistencia lógica, el código es el elemento dominador del análisis estructuralista, en el texto no hay significado, sólo forma (Sayago, 2014).

La labor del investigador es encontrar el sistema implícito de unidades y reglas que dan cuerpo al relato/texto, esta es la etapa hermenéutica que contempla una unidad de análisis denominada “El discurso”. Un discurso que es el sentido que un sujeto le atribuye a éste, pero un sentido que es a la vez conocido a través de una expresión textual (Sayago, 2014). Su aplicación implica el análisis del discurso social que tiene por objetivo la interpretación, ya que el texto contiene internamente lo que quiere decir, a la vez que remite a aquello externo por lo cual ese texto fue escrito o hablado, por lo tanto, lo que se busca es interpretar el texto, es decir descifrar el sentido oculto o aparente (Haidar, 1998).

Modelo pragmático de Habermas y Análisis del Discurso

El AD ha derivado en una multiplicación de métodos, a grosso modo se identifican 10 tendencias o escuelas y 34 modelos, sin considerar los modelos originales de la Europa del este, con estudios de la oralidad e investigaciones sobre la literatura. Para el análisis de la fase participativa y deliberativa se ha elegido el modelo pragmático de Habermas que permite abordar los temas relacionados con la política, la democracia y el derecho. Este modelo es de orientación sociolingüística y pragmática lingüística, en esta perspectiva el discurso se entiende como lenguaje en uso, es decir el lenguaje en la comunicación entre actores en un contexto social determinado

(Haidar, 1998).

Fundamentación del principio universal (U) y el análisis del discurso

Gil Martín (2005) fundamenta esta ruta de corte pragmática, con la teoría de la acción comunicativa que condensa lo escrito en: “La Inclusión del Otro” y “Facticidad y Validez” donde se dibuja este método, la propuesta consiste en la reformulación de la racionalidad práctica mediante una teoría discursiva enlazada a la teoría general de la A.C.

En resumen, toda norma que parte del principio (U) para la satisfacción de los intereses de cada individuo, tiene validez siempre y cuando pueda ser aceptada sin coacción por todos los afectados, es decir, el (D) solo puede pretender validez si las normas gozan de la aprobación de todos los afectados en tanto que participaron en un discurso práctico (Gil, 2005). Para que un discurso racional alcance el nivel de reflexividad en las reglas argumentativas que operan en el D, y que el acuerdo o norma alcance validez universal (AVU) se deben dar las siguientes condiciones en las relaciones dialógicas: 1) inclusión plena y universal o el acceso público y no restringido. 2) La distribución equitativa de las libertades comunicativas o la participación igualitaria. 3) La veracidad o sinceridad. 4) La ausencia de coacción sobre las tomas de postura de los argumentantes (Gil, 2005).

Métodos y técnicas

El proceso de gobernanza del agua en la fase de implementación comprende tres dimensiones: organización, funcionamiento y resultados. La ruta general se esquematiza en la Tabla 1” que nos indica la dimensión, lo que se indaga en ella y las técnicas a utilizar.

Tabla 1.
Las dimensiones: organización, funcionamiento y resultados

Dimensión	Técnicas
Organización (O): ¿Cómo se constituye el Consejo de Cuenca, ¿cómo se organiza? y si cuenta con instrumentos de gestión	Análisis de documentos y entrevistas

Funcionamiento (F): ¿Cómo participan los actores y cómo se toman los acuerdos?	Grupo de discusión - observación
Resultados (R): Validez de los acuerdos en el plan hídrico regional.	Revisión de actas y acuerdos (triangulación)

Fuente: Elaboración propia.

Las técnicas: Grupo de Discusión – Observación

Los resultados parciales que se presentan a continuación son producto de dos de las cinco técnicas que se plantearon para el objetivo general. En principio, la recolección de dato para esta fase fue por medio de la observación ya que se tuvo acceso a la reunión de forma directa y en una situación concreta, lo que los antropólogos denominan observación si/no participante, en este caso fue no participante, el muestreo fue intencional de tipo opinático, se consideraron todos los participantes de la reunión, es decir, los que voluntaria o de forma fortuita fueron tomando la palabra (Ruiz, 2012). La situación concreta fue la primera reunión del consejo de cuenca para llegar a acuerdos sobre el plan regional hídrico, así como plantear problemáticas y propuestas de solución.

Para este caso se puede describir al consejo de cuenca como grupo de discusión, ya que este método interactivo grupal se adapta al caso. La investigadora y socióloga Cecilia Cervantes (2002), lo describe como un proceso de interacción en el que se pone en juego opiniones, representaciones, comportamientos, actitudes, relaciones de poder y negociaciones por las cuales se puede llegar o no a un acuerdo, se trata de un acercamiento cualitativo complejo mediante el cual se analizan situaciones de interacción también complejas (Cervantes, 2002). La autora expone que el grupo de discusión no es solo un análisis de discurso, sino una situación de interacción en la que se da un encuentro entre los actantes y una experiencia comunicativa en que se enlazan sistemas simbólicos y míticos, así como series de códigos, rituales, valores, actitudes y opiniones (Cervantes, 2002).

Sistematización en Atlas ti

Existe una gran variedad de sistemas de códigos, dependiendo del propósito del trabajo, se elige el más adecuado, tomando en cuenta que son un punto de partida, es decir que pueden modificarse a

medida de nuestras necesidades, hay flexibilidad (Bassi, 2015), el programa nos facilita la recodificación, no son estáticos, pueden rehacerse y/o reutilizarse hasta obtener modelo que mejor ayude a la interpretación del investigador (Ruiz, 2012). La codificación va definiendo de que tratan los datos, por lo general se van vinculando pasajes afines y se les asigna un nombre, a criterio del examinador, esta es una manera de establecer el marco de ideas para identificar categorías (Bassi, 2015), para mi caso se crearon códigos descriptivos, categóricos y analíticos. Los códigos se construyeron de forma deductiva, se recurrió a diversas teorías. (Ruiz, 2012).

Para la distinción de categorías es necesaria la jerarquización, que es el ordenamiento de códigos según su categoría y depende de los objetivos y preguntas a las que se está respondiendo (Gibbs, 2012) En este caso, la categorización parte de las teorías de la política para gestionar el agua, democracia participativa y deliberativa y gobernanza. La recolección de información, codificación, catalogación y clasificación son tareas imprescindibles en el trabajo de campo y no hay procedimiento único, el objetivo es construir un corpus analizable y cualquiera que sea la técnica, requerirá de una transcripción precisa y rigurosa (Antaki et al., 2011).

La transcripción

La transcripción es uno de los procedimientos que realizan los investigadores generalmente en disciplinas sociales para tratar los datos que se generan al hacer una entrevista, un focus group o un grupo de discusión, esta información en lenguaje oral se traspa a texto escrito, también se incluyen las observaciones (Bassi, 2015). En mi caso fue de un grupo de discusión en formato reunión o foro de trabajo. Se grabó la sesión en audio que tiene una duración de 2 horas con once minutos, también se tomaron algunas notas que se traspasaron a texto, así dio inicio la organización del material, con la transcripción de la grabación de la que disponía, ese proceso tomó 5 días en tiempo y un total de 44 cuartillas escritas, es un trabajo que requiere mucha paciencia, literal como lo describe Gibbs.

Aunque algunas investigaciones no requieren una transcripción tan detallada, según Gibbs, hay otras que si lo requieren como es el caso de este trabajo del que se busca trabajar con el análisis del discurso y de las conversaciones. Las transcripciones y descripciones son fundamentales en este tipo de investigación, la presentación de los hallazgos se basa en el texto y en la escritura (Gibbs, 2012), con ese afán se detallaron en la misma hoja de trabajo algunas acciones de

participantes que se dieron en la reunión y como lo sugiere Gibbs, el texto se trabajó con un espaciado doble y letra número 14, se enumeraron las líneas y se les puso color a las letras en concordancia con los temas (Gibbs, 2012). La hoja de trabajo detallada se encuentra en el anexo 3.

Gibbs (2012) sugiere poner el nombre de la persona que está hablando, en letras mayúsculas, en este caso se optó por poner solo las iniciales del nombre y apellido, se enumeraron las líneas y se recurrió a los códigos de Jefferson. Para realizar estas transcripciones lo más adecuadas posibles y facilitar el análisis, Bassi (2015) propone la adaptación de un sistema de códigos más entendibles y fáciles de utilizar, partiendo de los códigos de Gail Jefferson para el proceso de transcripción, este se basa en una serie de símbolos que nos permiten registrar información no verbal y situaciones de interacción de esta forma, el texto transcrito nos recrea la realidad (Bassi, 2015). El sistema de códigos de Jefferson se adjuntó al anexo 4.

Recapitulando sobre el tratamiento de los datos, la primera fase fue la transcripción, seguido de la recreación con los códigos de Jefferson, del que se obtuvo un documento primario, listo para el tercer paso que es la sistematización, en este caso se utiliza el programa Atlas ti, esta herramienta facilita la tarea de analizar e interpretar datos cualitativos, de ordenar categorías y de interpretar de una forma más metódica y estructurada, permite establecer comparaciones entre grupos de códigos, según como se haya organizado, ya que es solo una herramienta, el trabajo metodológico lo hace el investigador.

Codificación de la categoría Política GIRH

La Dimensión Organización (O)

Para la construcción de criterios en la caracterización de la categoría gobernanza, además de los propios del concepto, partiremos de la propuesta teórica para gestionar el agua, que se basa en tres ejes organizativos, once fundamentos y cuatro principios, estos deben considerarse para que la implementación de la política sea la adecuada. El primer bloque pertenece a la dimensión de la organización (O), aquí se encuentran AF (ambiente facilitador), DR (definición de roles institucionales) e IG (instrumentos de gestión). Se muestran los principios U con el desglose de criterios para cada uno, como se muestra en la “Tabla 2”.

Tabla 2.

Ejes organizativos y fundamentos de la política GIRH y sus códigos

Ejes organizativos	Criterios en base a los fundamentos de la GIRH
Ambiente facilitador	Normatividad institucional, convocatoria abierta, reglas para participar en las reuniones.
Definición de roles institucionales	Representatividad y claridad de las funciones de los participantes.
Instrumentos de gestión	Procedimientos y medios para generar información, información precisa en la reunión para la toma de decisiones, programas de educación y comunicación para la GIRH.

Fuente: Elaboración propia.

La Dimensión Funcionamiento (F)

Esta segunda dimensión de análisis se compone de los cuatro principios de la política para su codificación, como lo señala la metodología del AD., esta fase es de “observaciones concretas” verificable a través del análisis del grupo de discusión, en el momento de la reunión. Se busca la relación del discurso (D) referido a los principios como lo señala el análisis pragmático de Habermas para la construcción de los acuerdos con validez universal (AVU) que a su vez deben cumplir con los criterios de deliberación. Tales acuerdos se deben integrar en el plan hídrico de las cuencas Río Fuerte y Sinaloa, y corroborable en el documento final. Los criterios y códigos se observan en la “Tabla 3”.

Tabla 3.

Principios y discurso según fundamentos de la GIRH

Principios GIRH (códigos)	Discurso referido a: (criterios)
1.- el agua es un recurso vulnerable y finito	Ahorro y uso eficiente
2.- La mujer juega un papel central	Propuestas hechas para beneficio de mujeres.

3.- El agua posee un valor social, cultural y económico.	Acceso al agua para consumo humano, cubrir poblaciones vulnerables, uso colectivo sobre particulares y factor de desarrollo.
4.- Enfoque participativo	Participación de todos los involucrados, calidad deliberativa, calidad participativa.

Fuente: Elaboración propia.

Codificación de las Categorías Participación y Deliberación

Continuando con la dimensión de funcionamiento, desde el enfoque participativo (EP). La codificación de este rubro, parte del marco teórico desarrollado por las autoras Cunill (1991) y Ziccardi (1998), se tomaron en cuenta las que se vinculan al plano de la gestión, estas se refieren al tipo de participación por su origen, carácter de la intervención y al grado de involucramiento. En la “Tabla 4” se agrupan las tipificaciones.

Tabla 4.
Tipificación de la participación, códigos y criterios

Tipo de participación	Carácter	Grado de involucramiento
Social, comunitaria, autónoma, clientelística	Consultivo	Poder delegativo
	Fiscalizador	Poder compartido
		Control ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

La deliberación en su noción más básica se refiere al acto de reflexionar sobre las ventajas y desventajas a considerar en la toma de decisiones. Habermas desarrolla este concepto y lo amplía a nivel de modelo democrático articulado a la acción comunicativa y el análisis pragmático del discurso, su teoría nos ofrece herramientas discursivas para analizar si el proceso en cuestión garantiza la inclusión del otro y el respeto a los derechos humanos. Para que los acuerdos alcancen validez universal, según Habermas, deben darse bajo los siguientes lineamientos descritos en el cuadro 9 con sus códigos correspondientes. Para esta fase de análisis se requiere relacionar los

resultados de la observación y la entrevista con los acuerdos resultantes y constatar que se cumplan los criterios que se señalan en la “Tabla 5”.

Tabla 5.
Lineamientos para los acuerdos con validez universal

Código	Criterio
1.- Inclusión plena	Acceso no restringido
2.- Distribución equitativa	Mismas oportunidades para exponer
3.- Veracidad	Argumentos basados en información corroborable
4.- Ausencia de coacción	Participación libre de presiones e imposiciones

Fuente: Elaboración propia.

Codificación Gobernanza del Agua

Tabla 6.
Caracterización de la gobernanza a partir de los principios U

Gobernanza del Agua	
<i>Código</i>	<i>Criterios a Analizar</i>
Acción coordinada en todos los niveles	Normatividad institucional. Claridad de las funciones de los participantes.
Legitimidad institucional y estado de Derecho	Representación de todos los involucrados. Acuerdos con validez a partir del proceso deliberativo.
Transparencia y rendición de cuentas	Procedimientos y medios para generar información. Información precisa en la reunión para la toma de decisiones. Carácter fiscalizador de los participantes y carácter resolutivo por parte de CONAGUA. Veracidad, argumentos basados en información corroborable.
Derechos Humanos	Normatividad institucional.

	Inclusión plena: acceso no restringido.
Carácter incluyente	Convocatoria abierta. Representatividad territorial, étnica o ecosistémica, de la mujer, por usos, académica y organizaciones ecológicas.
Estado de Derecho	Normatividad institucional. Acuerdos con validez a partir del proceso deliberativo. Y cumplimiento de las leyes
D coherente con la GIRH	Discurso referido a: principios de la GIRH y programas de educación y cultura para una gestión integrada.

Fuente: Elaboración propia.

Resultados preliminares

Se asistió a la primera reunión en mayo del 2021. En esa reunión concurrieron diecinueve participantes. Como se observa en la “Tabla 7”. La identidad de los participantes no es anónima, ya que es un foro público, aun así, se optó por señalar a los participantes con sus iniciales.

Tabla 7.

Participantes asistentes a la reunión primera del Consejo de Cuenca

Sector	Participante	Vocales usuarios de la sociedad organizada	Comité Directivo	Sub-total
Presidente del Consejo de Cuenca	J.G.		1	1
Representante Nivel Federal	R.G.		1	2
Representante Organismo de Cuenca	H.E.		1	3
Consejo técnico	M.T.		1	4
Sector empresarial	H.G. Y L.H.	2		6
Sector agrícola	V.P.	1		7
Academia – investigación	A.E., D.E.,	6		13

	G.I., H.R., M.R., Y N.E.			
Región Los Mochis	E.G. Y H.M.	2		15
Región El Fuerte	J.F. Y J.M.	2		17
Región San Blas	P.C. Y P.R.	2		19
TOTAL				19

Fuente: Elaboración propia.

La Implementación de la Política GIRH

A continuación, el avance de resultados parciales del procesamiento en Atlas Ti sobre la implementación de los tres ejes organizativos de la política GIRH, se detallan en la “Tabla 8”. La acotación de posibles respuestas es: 1.- Inexistente, 2.- Está en construcción, 3.- Existe, pero no se implementa, 4.- Existe de forma parcial y 5.- Existe y funciona.

Tabla 8.
Ejes organizativos de la política para gestionar el agua

Convocatoria abierta	
Cita Textual (Texto Discursivo)	Acotación
A nosotros nos dijeron que se iban a hacer foros de consulta para que hiciéramos propuestas y::: 😊REALMENTE NOS JUGARON CON EL DEDO EN LA BOCA durante más de cuatro años y no pudimos hacer ninguna propuesta ninguna nada 😊FUERON PURAS MENTIRAS LO QUE HICIERON CON ESA LEY 😊 hasta la fecha no sabemos como hicieron ese plan (Participante 7, V.P., 2021). quiero antes que nada felicitar al consejo de cuenca ... están haciendo esto para mí es maravilloso yo tengo 40 años en la	Está en construcción. Era inexistente y, realmente no se hace difusión, se les avisa a los representantes y si no asisten, de cualquier forma, se hace la reunión.

actividad agrícola manejándome con CONAGUA y ↑ nunca me había tocado saber siquiera de la participación de los usuarios en la elaboración del plan hídrico regional ↑ (Participante 7, V.P., 2021).	
Reglas para participar en las reuniones	
Este les parece bien este vemos, ¿cómo sería la mecánica de las participaciones? recibimos la participación de.. (Participante 4, J.G., 2021).	Existen de forma parcial, no hay una normatividad escrita, de forma general funciona, solo hubo un momento de fricción.
Este pueden levantar la mano pueden solicitar la palabra↑= (Participante 1, R.G.).	
Sí y posteriormente abríamos a quien desee participar (Participante 4. J.G., 2021).	
Representatividad territorial, étnica o ecosistémica	
Se les invitó a los pueblos originarios invité al gobernador indígena (2) no nos acompañó, pero hemos tratado de ser muy incluyentes es decir a todas las voces no me queda más que invitarlos para la próxima reunión (Participante 4, J.G., 2021).	Está en construcción, (falta analizar la segunda reunión, esperemos que haya representatividad)
Representatividad de la mujer	
Hubo cuatro participantes del sexo femenino, pero no en representación de la mujer ni con proyectos para las mujeres, las participantes son del área académica.	Inexistente.
Representatividad por usos	
PORQUE NO VEO AQUÍ PRESENTES A LOS MÓDULOS DE RIEGO Y CREO QUE TAMBIÉN ES MUY IMPORTANTE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MÓDULOS DE RIEGO (Partipante 8, G.I., 2021).	Está en construcción. Por parte del uso agrícola hubo cuatro asistentes pero solo se quedaron dos, uno es el presidente

Corroboro, sí se les invitó a los usuarios del uso agrícola estuvo un ratito por aquí el gerente del módulo santa rosa y estuvo el presidente también del módulo de Ruíz Cortinez (Participante 4, J.G., 2021). Nos hizo falta el uso público urbano de la ciudad, aquí la Palma nos faltó Guasave nos faltó El Fuerte y Choix (Participante 4, J.G., 2021).	del consejo de cuenca y el otro es un agricultor con mucho interés en participar. Por otro lado, lo que es el uso público urbano es esencial, es el que puede abogar por el uso doméstico y no estuvo presente.
Representatividad académica u organizaciones ecológicas	
Participaron siete investigadores(as) de las universidades: UAIM, UAS y UAde O	Existe de forma parcial. Hay bastante interés por parte de la academia, pero no hubo participación por parte de organizaciones ecologistas o en pro del cuidado del agua.
Claridad de las funciones de los participantes	
El programa nacional hídrico 2022 al 2026 es un programa de políticas públicas el cual todos debemos aportar mejorar las condiciones para la gobernanza del agua a fin de fortalecer la toma de decisiones y combatir la corrupción (Participante 1, R.G., 2021).	Existe por parte de los representantes de CONAGUA. Por parte de los participantes se corroborará en las entrevistas.
Procedimientos y medios para generar información	
Ver exactamente cuál la situación real, no sé si alguien tenga acceso a esta información que se pueda publicar que se pueda ver de alguna manera gracias (Participante 11, H.R., 2021). Ya la información más específica se tendría que estar	Está en construcción. Si se tiene acceso a la información, pero se debe solicitar y ser muy específico, la información

trabajando por parte de cada una de las cuencas muchas veces la información no está como que tan digerible la información, no es fácil encontrar está muy rebuscado entonces, estamos tratando de migrarlo para que todos los sistemas que tiene la comisión nacional del agua los puedas encontrar directamente (Participante 1, R.G., 2021).	abierta al público no es comprensible.
Información precisa en la reunión para la toma de decisiones	
Dónde están los trabajos, los trabajos que nos dicen... nos dan una radiografía de la cuenca cómo está distribuida el uso del agua ... me gustaría ver los valores crudos de los datos que se están mostrando para poder determinar esa sequía y también me gustaría saber cuál es la situación nuestra (Participante 11, H.R., 2021).	Inexistente
Programas de educación y comunicación para la GIRH	
La cultura y digo... por esa educación ambiental en la conjugación de todos estos aspectos lo que define el acceso al agua segura, entonces para garantizar este derecho de tener acceso al agua todos como un derecho humano fundamental (Participante 8, G.I., 2021).	Esta es la única propuesta que se hizo referente al tema, esto se indagará en las entrevistas.

Fuente: Elaboración propia.

El Proceso Participativo y Deliberativo Para la Gobernanza del Agua

Los siguientes resultados parciales están ordenados por categoría, códigos, fundamento teórico y avances muy generales no concluyentes, se presentan en la “Tabla 9”.

Tabla 9.

Resultados parciales del procesos deliberativo y participativo de los actores

Categoría: Calidad Participativa	
<i>Códigos que se integran</i>	<i>Fundamento teórico y avances de resultados</i>

- Grado de involucramiento - Tipo de participación - Carácter de la participación	Es la Intervención de los individuos en tanto ciudadanos, en el curso de una actividad pública (Cunill, 1991). Esta categoría caracteriza el tipo de participación, esto es parte de la calidad deliberativa y el nivel democrático de la gobernanza, que se refleja en la forma como se administra el agua. El graduación del nivel va de el más bajo es el delegativo, le sigue el propositivo y el más elevado es el fiscalizador, en la reunión se observó un alto nivel de participación por parte de los representantes de las comunidades de El Fuerte y Los Mochis, por parte del sector empresarial se observó una participación un tanto clientelística y por parte de la Comisión se observó una participación delegativa ya que no se asumieron compromisos ni reclamos, delegaron la responsabilidad a los usuarios que no denuncian.
Categoría: Calidad Deliberativa	
- Ausencia de coacción - Participación equitativa - Veracidad - Inclusión plena	La calidad deliberativa valora la legitimidad de los acuerdos, que un componente de la gobernanza del agua, se refiere a la validez que tienen los acuerdos, ya que en la reunión deben estar todos los implicados o perjudicados por la falta de agua. Se observa que en la reunión todos hayan participado sin problema, a través de reglas claras. Hubo un percance con una participación, la representante del organismo de cuenca no quería respetar el orden de participación porque ya quería irse, en cuanto a la inclusión plena, faltaron sectores muy importantes como el urbano- doméstico, distritos de riego, grupos étnicos y ambientalistas. Se espera que en las próximas reuniones estén presentes ya que el plan hídrico puede perder legitimidad.
Categoría: Gobernanza del Agua	
- Derechos humanos - Legitimidad	Esta categoría se refiere a la forma como se implementa la política del agua, para que la gobernanza alcance un alto nivel democrático, los acuerdos deben reflejar respeto a los derechos humanos, acuerdos legítimos, carácter incluyente e integralidad con los

- Rendición de cuentas	principios de la política GIRH. La calidad de la gobernanza se refleja en el respeto a los ecosistemas y la protección de grupos vulnerables.
- Transparencia	En el caso de la cuenca Río Fuerte- Sinaloa se presentan graves problemas de contaminación, robo de agua, desplazamientos de grupos por falta de agua, enfermedades por mala calidad en la potabilización, modificación en los ecosistemas por cambio de uso de suelos, además de que hay zonas en las que cuentan con agua solo un 50% del año, no se cuidan los usos prioritarios como el uso doméstico.
- Carácter incluyente	
- Estado de derecho	
-Discurso coherente con la GIRH	

Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

Según resultados preliminares, las reuniones del consejo de cuenca Río Fuerte Sinaloa se han reanudado después de 6 años, estas primeras gestiones para acordar el Plan Regional Hídrico son todavía incipientes, se puede decir que siguen en construcción, falta la participación de algunos usuarios, no hay todavía suficiente representatividad por lo menos en esta primera reunión. En lo referente a las implicaciones sociales que se han suscitado, estas se han acumulado a lo largo de este tiempo que no se ha atendido la integralidad del agua, según los afectados que participaron hay graves problemas de contaminación, desplazamiento de grupos afectados por la falta de agua, tala de árboles y hay zonas que cuentan con servicio irregular de agua potable 50% del año que ha traído como consecuencia enfermedades en niños.

Referencias

- Aguilar, LF., & Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 23–51. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696002>
- Antaki, C., Díaz Martínez, F., Edwards, D., Ibañez, T., Íñiguez, L., Martín, L., Mincoff, V., &

- Spink, M. (2011). *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales* (L. Íñiguez, Ed.; 2nd ed.). El cuervo 96, S. A. https://www.researchgate.net/publication/275154161_Analisis_del_discurso_Manual_para_las_ciencias_sociales_E-PUB
- Arreguín, F., López, M., & Cervantes, C. (2020). Los retos del agua en México. *Tecnología y Ciencias Del Agua*, 11(2), 341–371. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2020-02-10>
- Bassi, E. (2015). Gail Jefferson's transcription code: adaptation for its use in social sciences research. *Quaderns de Psicologia*, 17(1), 39. <https://doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1252>
- Cervantes, C. (2002). El grupo de discusión en el estudio de la cultura y la comunicación. *Revista Mexicana de Sociología*, 64(2). https://www.researchgate.net/publication/27392139_El_grupo_de_discusion_en_el_estudio_de_la_cultura_y_la_comunicacion_Revision_de_premisas_y_perspectivas
- Corzo, J. (2021). *¿Cuál es el ciclo de las políticas públicas?* IEXE Universidad. <https://www.iexe.edu.mx/politicas-publicas/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas/>
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Diario Oficial de la Federación. (2020, December 30). *PNH_2020-2024__ptimo*. Plan Nacional Hídrico 2020-2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/642632/PNH_2020-2024__ptimo.pdf
- Dourojeanni, A., Jouravlev, A., & Chávez, G. (2002). Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. *División de Recursos Naturales e Infraestructura de CEPAL*, 47, 1–83. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6407/1/S028593_es.pdf
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos en investigación cualitativa*. Ediciones Morata, S.L. https://www.google.com.mx/books/edition/El_an%C3%A1lisis_de_datos_en_investigaci%C3%B3n/855yAgAAQBAJ?hl=es-419&gbpv=1
- Gil, F. (2005). La razón práctica y el principio del discurso en Jürgen Habermas. *Revista de Filosofía*, 23(50), 47–84. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-11712005000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es

- Global Water Partnership [GWP]. (2022, July 27). *¿Qué es la GIRH?* GWP. <https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/como/Que-es-la-GIRH/>
- Haidar, J. (1998). Análisis del discurso. In *En Técnicas de investigación en cultura, sociedad y comunicación* (pp. 117–164). Addison Wesley Longman / CONACULTA.
- Leetoy, S., & Figueroa, J. (2016). #LosMurosSíCaen: Wikipolítica y la ciudadanización de la política en México. *Perspectivas de La Comunicación*, 9(1), 43–64. https://www.researchgate.net/publication/310606575_LosMurosSiCaen_Wikipolitica_y_la_ciudadanizacion_de_la_politica_en_Mexico
- Leff, E. (2019). *Ecología política De la deconstrucción del capital a la territorialización de la vida*. Siglo XXI Editores México.
- Ley de Aguas Nacionales [LAN]. (2022, May 11). *Ley de Aguas Nacionales*. Diario Oficial de La Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAN.pdf>
- Mejía, J. (2003). *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. Porrúa.
- Ruiz, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (5th ed.). Universidad de Deusto.
- Ruiz, R. (2015). Convergencia de política hacia la gestión integral de recursos hídricos en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(2), 67–88. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/132>
- Sanz, J. (2013). *Guía práctica 8 La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas*. Iválua - Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8_Evaluacion_cualitativa_ivalua.pdf
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, 49, 1–10. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2014000100001>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* (2nd ed.). Universidad de Antioquía. <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>
- UNESCO. (2023, March 21). *Riesgo inminente de una crisis mundial del agua (UNESCO/ONU-Agua)*. Comunicado de Prensa. <https://www.unesco.org/es/articles/riesgo-inminente-de-una-crisis-mundial-del-agua-unesco/onu-agua>

Anexos

Anexo 1

Símbolo	Uso	Ejemplo
[]	Solapamiento de hablantes	Porque se les da permiso [CONAGUA no lo permite] [de contaminar] o descargar
=	Cambio de turno sin interrupción.	Había pedido la palabra pri.. =yo hace rato=
(# de segundos)	La duración, en segundos, de una pausa en el habla	(2) (4)
↓	Marcada bajada de entonación	↓y los que más la desperdiciamos↓
↑	Marcada subida de entonación	↑Yo había pedido antes la palabra↑
-	Finalización o interrupción brusca	= es que me tengo que ir=
>texto<	Se dijo de una forma más rápida de lo habitual para el hablante	>el objetivo de la reunión<
<texto>	Se dijo de una forma más lenta de lo habitual para el hablante	<el derecho humano al agua>
°texto°	Susurro o expresiones más silenciosas que el resto	°no me dan la palabra°
MAYÚSCULAS	Indica grito o expresiones más sonoras que el resto.	COMO BUSCO LA INFORMACIÓN
<u>Subrayado</u>	Indica palabras o partes de palabras que son acentuadas por el hablante	<u>Y nos jugaron el dedo en la boca</u>
:::	Indican la prolongación del sonido inmediatamente anterior.	Cuando llega CONAGUA:::pues el daño ya está hecho
...	Ideas o palabras sin terminar	Pero ahí la dejamos ...
(texto)	Fragmento incomprensible o del que	(no comprensible 3 s)

	se tienen dudas	
(hhh)	Exhalación audible	(hhh)
(.hhh)	Inhalación audible	(.hhh)
((texto))	Anotación de actividad no-verbal	((se enoja)) Nota: en este caso también se utilizó para describir contexto.
😊	Habla entre risas	😊 es un gusto contar con su asistencia 😊
😞	Habla entre sollozos o pesar	😞 la peor sequía en años 😞
😡	Habla con coraje – enojado	😡 que tipo de inspección hace CONAGUA 😡 Nota: se incluye porque se requiere para este caso.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Transcripción y códigos de Jefferson

Ejemplo

(J.G.) Gracias a buenos días gracias por tus por su participación bienvenidos a nuestro foro de consulta para la ↑elaboración y construcción del plan hídrico de la cuenca de los ríos fuerte de Sinaloa↑, estamos pasando por circunstancias difíciles, 😞 en este momento nuestra cuenca de los ríos Fuerte al Sinaloa está en un momento muy difícil se repite la situación de sequía de años anteriores más fuerte más crítica 😞.

(P.R.) quisiera hablar sobre la contaminación del agua ... hasta la presa Huites ahí tenemos el principal problema existe una apropiación de ↑ 600,000 hectáreas de compañías mineras↑ ahí no tengo el dato cuántas están explotándose actualmente pero de concesiones son 600,000 hectáreas ya hemos tenido algunos eventos ahí no deseados como la compañía vino tinto (3) que se le derramó la presa de jales ahí y contaminando las aguas del de de los afluentes del río fuerte y pues la preocupación no por los altos eh (3) < 😡 QUÉ TIPO DE MONITOREO ES ESE ESTÁ

LLEVANDO A CABO PARA PARA SUPERVISAR ESAS ESAS MINAS ESAS COMPAÑÍAS
MINERAS Y EN LO QUE RESPECTA A ... TENEMOS PUES 3 PROBLEMAS NO? > 🤔

El desarrollo sustentable, soft law y su materialización. El caso del Valle de Toluca

Sustainable development, soft law and its materialization. The case of Toluca Valley

*Luis Raúl Ortiz Ramírez**

Gabriela Fuentes Reyes†

Juan Bernal Aguirre‡

Resumen: La globalización, a partir de los años setenta del siglo XX, inició un proceso de homogenización en las leyes a nivel internacional en distintos rubros: económico, ambiental, social, entre otras. Derivado de esta tendencia los Estados tuvieron que integrar o asimilar distintos instrumentos de instituciones internacionales a su marco normativo. Este trabajo describe y analiza el camino que recorrió el concepto desarrollo sustentable, desde su creación en la esfera internacional hasta integración en los planes de desarrollo del Valle de Toluca, con lo que se observa de qué forma se inserta en la Constitución, las leyes federales y estatales y finalmente los planes municipales.

Abstract: Globalization, beginning in the 1970s, initiated a process of homogenization in laws at an international level in different areas: economic, environmental, social, among others. As a result of this trend, States had to integrate or assimilate different instruments of international institutions into their regulatory framework. This work describes and analyzes the path taken by the concept of sustainable development, from its creation in the international sphere to its integration into the development plans of the Toluca Valley, which shows how it is inserted into the Constitution, federal and state laws and finally municipal plans.

Palabras clave: Derechos Humanos; desarrollo sustentable; Soft Law; sociedad.

I. Introducción

Todos los días convivimos con conceptos que inmediatamente identificamos como Derechos

* Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, Profesor de la Facultad de Derecho, líneas investigación: Derechos Humanos y vulnerabilidad correo electrónico: raul_ciceron@hotmail.com

† Doctora en Ciencias Sociales y Política, Universidad Autónoma del Estado de México, Profesora de la Facultad de Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1): líneas de investigación: Derechos Humanos y vulnerabilidad, correo electrónico gafure@hotmail.com

‡ Candidato a Doctor en Derechos Humanos, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México: líneas de investigación: sociedad y derecho, correo electrónico: juan.beragui@hotmail.com

Humanos, como el desarrollo sustentable, desarrollo sostenible, derechos medioambientales, los hemos escuchado desde la educación básica, se han incorporado en los planes de estudio –de casi cualquier programa de estudios superiores–, en los medios de comunicación son cotidianamente repetidos e, inclusive, en los trabajos se han integrado como parte fundamental de los procesos de capacitación. En resumen, se han convertido en parte de nuestra vida diaria, porque muchas de las políticas públicas actuales, también, están estructuradas con estos conceptos como base.

Sin embargo, cómo fue que estos conceptos se convirtieron en parte de nuestras vidas y, más allá de sus menciones, cuál es su impacto real.

La sociología jurídica tiene una forma de abordar este aspecto, es decir, ya que esta disciplina como ha señalado Antonio Azuela: proporciona un punto de intersección de ambos procesos, el medio ambiente y el derecho, el primero, tomando en cuenta su presencia en la agenda pública y, el segundo, como una herramienta y la importancia que ha adquirido el Estado de Derecho, sobre todo porque entre estos dos temas, se ha creado una expectativa de poder enfrentar problemas ambientales a través de la ley. (Azuela, 2006, p. 7)

Para explicarlo es necesario abordar este tema desde una perspectiva jurídica global, sobre todo, porque es a través del marco normativo que estos conceptos se hacen presentes. Por ello es necesario hacer uso del control de convencionalidad, principio propersona, derecho de los tratados y su aplicación en políticas públicas. En otras palabras, cómo operan los tratados internacionales, cómo es asimilado por los Estados parte y cómo se traduce en la elaboración de políticas públicas.

Debe tenerse presente que México se había mantenido cerrado en muchos sentidos al mundo, principalmente por condiciones económicas y políticas que se generaron al término de la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de las economías Latinoamericanas desarrollaron un proceso de sustitución de importaciones, aunado al escenario que propició el patrón monetario instaurado en Bretton Woods, generaron que países como México se enfocaran en el desarrollo interno. Pero al mismo tiempo se experimentó la época dorada del capitalismo, que permitió crecimiento económico sostenido, desde la posguerra en 1945 hasta principios de la década de 1970.

Sin embargo, el contexto político en el que se pueden enlistar la Guerra Fría, la Guerra de Corea, la Guerra de Vietnam, Conflictos en Medio Oriente, que tienen como marco la lucha del capitalismo contra el comunismo y factores económicos como alta inflación, volatilidad en el tipo de cambio y los precios del petróleo, provocaron el rompimiento de los Tratados de Bretton Woods

en 1971. Este evento marca el fin de la era de oro de capitalismo y del modelo económico predominante, el Estado de Bienestar, la teoría económica Keynesiana y por consiguiente, el modelo de Estado rector de la economía.

Esta brevísima síntesis es de gran relevancia para entender el cambio que experimentó el mundo en la década de 1970, porque fue el inicio del predominio del liberalismo económico con todas sus implicaciones. Y el elemento que consideramos decisivo, la apertura económica de los Estados, que implicó entre otras cosas: la asimilación de políticas públicas, la exigencia del adelgazamiento del gobierno, el ajuste del marco normativo nacional, y la adhesión a organismos internacionales, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros (GATT), antecedente de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

II. Desarrollo del concepto de desarrollo sustentable

Aunque se reconoce que las nociones de desarrollo sustentable a nivel internacional se delinean en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (ONU, 1973, p. 3.). En este documento mejor conocido como la “Declaración de Estocolmo”, existe una preocupación explícita por la protección del medio ambiente. Porque es un elemento determinante en el desarrollo de las personas.

Eduardo Gudynas retoma el concepto *sostenible* que surgió en la biología en los años sesenta, principalmente en la explotación de bosques y la pesca, con la finalidad de establecer una explotación de bosques y recursos hídricos teniendo en cuenta el ritmo de renovación y las tasas de reproducción de las especies (Gudynas, Eduardo, 2004, p. 47).

Federico Arce, considera que la primera aparición oficial del concepto desarrollo sostenible, fue en 1981, en la Estrategia Mundial para la Conservación, entre la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el Fondo mundial para la Vida Silvestre y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en la que se estableció que, para que “un desarrollo pueda ser sostenido, debe tener en cuenta, además de los factores económicos, los de índole social y ecológico; deberá tener en cuenta la base de recursos vivos e inanimados, así como las ventajas e inconvenientes a corto y a largo plazo de otros tipos de acción” (Arce, Federico, 2018, p. 31).

No obstante, consideramos que el concepto fue definido con las características actuales en

la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que el 19 de junio de 1987, en la que se presentó el informe *Nuestro Futuro*. Este documento es más popularmente conocido como “Informe Harlem Brundtland”, en donde el *desarrollo sostenible* se define como: [...] **asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias**. (ONU, 1987, p. 23)

Sin embargo, fue en la llamada “Cumbre para la Tierra”, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se llevó a cabo en Río de Janeiro, en 1992, en la que se delineó la agenda que actualmente se desarrolla alrededor del desarrollo sustentable. En esta cumbre 178 países adoptaron la Agenda 21 que era un plan de acción, en el que los países en acciones conjuntas buscarían mejorar la calidad de vida y la protección al medio ambiente. (ONU, 1992)

El siguiente paso se dio en la Cumbre del Milenio, que se llevó a cabo en Nueva York, en el año 2000, en cuya declaración se incluyó que: “no deben escatimarse esfuerzos para contrarrestar la amenaza de que el planeta se estropee de forma irremediable por las actividades humanas.

Los objetivos que se encuentran mucho más vinculados al desarrollo sostenible son los puntos 1, 7 y 8. Aunque todos son parte de la agenda que la ONU ha impulsado desde la década de 1980. (ONU, 2000)

Derivada de la Cumbre del Milenio se generaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para reducir la pobreza extrema en 2015, de los cuales los que resaltan por su persistencia en la agenda sustentable las metas: 1, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17. (ONU, 2015)

Y, en la actualidad, la Agenda 2030, es el proyecto que guía los esfuerzos globales en torno al desarrollo sustentable. De hecho, este proyecto está sustentando en los “Objetivos del Desarrollo Sostenible”. (ONU, 2030)

III. Asimilación de tratados en el marco normativo nacional

Con este telón de fondo, México se adhirió a diversos instrumentos internacionales que regulan el derecho internacional, sobre todo, a partir de la década de los ochenta. Existen básicamente, dos formas de recepción del derecho internacional: a) la incorporación de legislación en el marco normativo nacional, lo cual puede hacerse por dos vías: la adecuación legal a través de la Constitución o alguna ley federal o la asimilación del instrumento (*hard law*); y, b) a partir de un

instrumento internacional, pacto, acuerdo, cumbre, entre otras la aplicación de políticas (soft law). Haremos énfasis en el segundo caso, ya que es objeto de este trabajo.

A) Hard law

En el primer caso, es decir la recepción del derecho internacional, derecho vinculante, Víctor Rojas Amandi ha señalado que la regulación de los tratados en el derecho internacional público está prevista en tres convenciones: la *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados*, entró en vigor en julio de 1980, México firmó la Convención en 1969 y fue ratificada en 1974 (DOF, 14 de febrero de 1975); la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, México es parte, pero no ha entrado en vigor a nivel internacional (DOF, 28 de abril de 1988.); y la *Convención de Viena sobre Sucesión de Estados en materia de Tratados*, México no es Estado parte (Rojas Amandi, Víctor Manuel, 2017 p. 47)

En el ámbito nacional, de acuerdo con Rojas Amandi, el derecho de los tratados se encuentra contemplado en la Constitución en los artículos 1; 11; 15; 18; 73, fracción; 29; 76; 89, fracción primera; 103, fracción 10; 105 fracción primera y fracción segunda; 119, fracción segunda, incisos b, g, y h; y el 133. (Rojas Amandi, p. 48) En el mismo sentido, Jorge Carpizo, agrega, que todos los tratados internacionales, celebrados con base en el artículo 133 constitucional, forman parte del derecho interno mexicano. Carpizo, Jorge, “La Constitución Mexicana y en Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, 2012, pp. 816.

B) Sof Law

La definición de este *Sof Law*, derecho blando o derecho no vinculante, se sintetiza como actos o instrumentos que en primera instancia no presentan una obligación del Estado parte o firmante; sin embargo, su naturaleza influye directamente no solo en el sistema de fuentes tradicional del derecho, sino en la política de los Estados. (Zambrano Pérez, 2016, p. 118)

En paralelo, elementos, que más tarde se identificarán como parte del desarrollo sustentable, se incorporaron a diversos instrumentos internacionales de los que México es miembro, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC,

1966), en este pacto se puede observar una tendencia a la formación del concepto desarrollo sustentable, aunque no es su objeto, sobre todo en los artículos 11 y 12.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) aunque en este instrumento, no se encuentran los conceptos medio ambiente o desarrollo sustentable, coincide con el PIDESC, en su segundo artículo en el que se señala que, “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional” (DOF, 20 de mayo de 1981)

Federico Arce Navarro, también identifica en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta Internacional de Derechos Humanos elementos del desarrollo sustentable. (Arce Navarro, 2018, p. 91)

En ese sentido Arce, también establece una relación del desarrollo sustentable con el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el art. 27, de la Constitución mexicana, de 1917. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estos antecedentes se pueden encontrar en su artículo 25, y la Carta Internacional de Derechos Humanos, que dicho sea de paso está conformada por el PIDESC y el PIDCP. En el caso de la Constitución mexicana, la redacción original del artículo 27, contiene elementos que se pueden considerar como antecedentes del desarrollo sostenible.

Previo a que se insertara el concepto en la Constitución mexicana, permeó en el marco legal a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEP), en 1988. César Nava, considera que, en la redacción de este artículo, no quedó claro si el principio consagraba un derecho subjetivo o era un deber para las autoridades. En otras palabras, más allá de un derecho al ambiente lo que se incorporó fue un principio de política ambiental. (González Márquez, 2002, p. 72)

En ese sentido Pierre Foy Valencia menciona que el *soft law* es una tendencia hacia el Derecho Internacional Ambiental, en síntesis: “una disciplina que adquiere progresivamente y a fuerza de los hechos y las prácticas una distintividad propia... son instrumentos o recursos que permiten proyectar principios y criterios jurídicos ambientales [sin la vinculación u obligatoriedad], pero marcan una guía para las futuras normativas multinacionales o nacionales”. Y agrega Foy, inclusive se le llama **prederecho**, esta consideración me parece por demás relevante, concede una

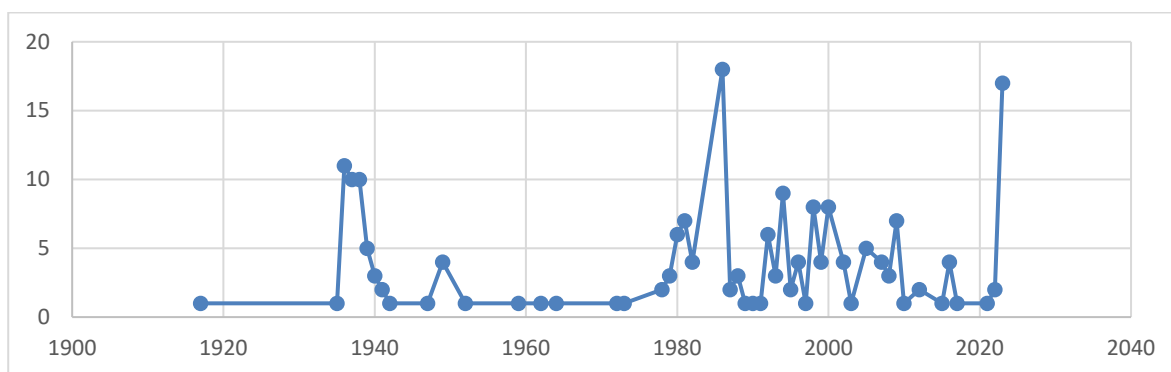
condición que, desde nuestra perspectiva, es una acepción muy cercana a lo que se busca abarcar en este trabajo.

El primer acercamiento de México a estos instrumentos fue en 1940, cuando firmó la *Convención para la protección de la Flora, de la fauna, y de las bellezas escénicas naturales de los países de América*, esta Convención incorporó los conceptos de Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales, Reservas de Regiones Vírgenes y Aves Migratorias, en este documento, se puede observar el carácter y sus alcances en el artículo V.

Es necesario mencionar que la protección de regiones naturales en México ya se llevaba a cabo, previo a la firma de esta convención, por lo que como se puede ver en la siguiente imagen, la incorporación a este documento no tuvo una gran relevancia. Es hasta que la tendencia de protección al medio ambiente, durante la década de los ochenta permea en la política mexicana, hay un aumento en el número de declaratorias áreas naturales protegidas.

Grafica 1.

Número de áreas Naturales protegidas en México por año



Fuente: Elaboración propia con base en: listado de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Retomando un trabajo realizado por Jordy Micheli, desarrolló un cuadro en el que se registran, desde su perspectiva, los elementos que convergieron para que a nivel global se generaran diversos instrumentos y compromisos para la protección del medio ambiente, en lo que denomina la *formación del mercado global*. Identifica tres etapas en la formación del mercado ambiental global:

Cuadro 1.
Etapas del mercado ambiental global

Década	Ideas dominantes	Conflictos centrales	Instituciones Internacionales	Gobiernos	Empresa	Negocio
1970	Determinismo tecnológico. Límites al crecimiento.	Crecimiento económico vs medio ambiente		Organismos de protección ambiental. Generación de normas.	“Quien contamina paga”. Internacionalización para disminuir costos.	Agua, basura. Empresas ambientales de ámbito local
1980	La crisis ambiental deviene en global	Contaminación transfronteriza. Ecología política vs modernización ambiental.	Informe Brundtland. Ciencia ambiental	Políticas públicas amplias.	Reconversión técnica y organizacional. Flexibilización.	Empresas devienen en nacionales y se expanden internacionalmente.
1990	Sustentabilidad y competitividad	Ambiente vs libre mercado. Contradicciones entre países por intereses económicos ligados al tema ambiental.	Nuevos actores globales: Banco Mundial, las ONG, ISO	Geopolítica ambiental. Países en desarrollo adoptan políticas ambientales.	Administración ambiental y competitividad.	Expansión internacional de oligopolios. Competencia por mercados emergentes.

Fuente: Micheli, Jordy, “Política ambiental en México y su dimensión regional”, en *Región y Sociedad*, núm. 23, 2002, p. 135.

Micheli señala que en este periodo se pasó de la idea de un uso ilimitado de los recursos y de la energía, de la inexistencia de fronteras, a la idea de sustentabilidad y de concebir al planeta mismo como la última frontera: por ello en realidad la globalización es una visión marcada por el signo de las restricciones, del riesgo y de la incertidumbre. En ese mismo sentido, es en los años ochenta cuando se produjo la incorporación del Estado a la *crisis ambiental*. Por ello, nacieron las políticas ambientales con identidad propia, se crearon nuevas organizaciones ambientales que tienen una relación evidente con la geopolítica y por lo tanto el medio ambiente y su conservación se encuentra dentro de la esfera de acción del Estado. (Micheli, pp. 136-137)

Desde el punto de vista jurídico, César Nava, en su trabajo “El Acuerdo de París, predominio del Soft law, en el régimen climático”, realiza un análisis entre el hard law y el soft

law, que en pocas palabras nos permite conocer a qué se refiere cada uno y distinguir a grandes rasgos cuál es la esfera de uno y otro. Centra su atención en el soft law y expone lo que su parecer tres puntos importantes alrededor de este concepto. (Escudero Nava, 2016, pp. 101-108)

1. Primero, los tratados internacionales cuyo contenido es de naturaleza jurídico vinculante es hard law. La coacción, exigibilidad y la obligatoriedad: producen efectos jurídicos.
2. Las normas que carecen de obligatoriedad y que no son vinculantes son soft law.
3. Es necesario observar las características del precepto: intencionalidad, negociación, redacción lenguaje, precisión, generalidad, etc.

Y concluye, el soft law se ha manifestado de manera muy clara en el derecho ambiental.

El análisis realizado por César Nava sobre todo hace énfasis a los adjetivos que son usados en estos instrumentos internacionales que, como se verá adelante, exhortan o piden a los Estados parte su compromiso, pero como él lo señala de forma ambigua y no coercitiva o vinculante.

Por otro lado, Micheli considera que la primera vez que se hace explícito que un concepto relacionado con el desarrollo sustentable en la política mexicana apareció en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988. (Micheli, 109-110)

Sin embargo, ¿cómo se traducen todos estos instrumentos ya sean *hard law* o *soft law*?, ¿cómo llegan a la sociedad? Margarita Fuchs, en su artículo “Desarrollo Sustentable y Derecho”, nos da un poco de luz al respecto, señala que, “el marco jurídico necesario para la instrumentación de un modelo de desarrollo sustentable debe tener un enfoque distinto al que [había tenido] la legislación existente”. Fuchs desarrolla todo lo que se debe tener presente en el derecho del desarrollo sustentable, aunque en su trabajo lo hace de forma amplia me parece que su idea central se puede sintetizar en el siguiente párrafo:

El Derecho del desarrollo sustentable, tiene el doble carácter de nacional-internacional; es humanista porque considera al hombre como fin en sí; es multidisciplinario e interdisciplinario; es concreto en su sistematización pero con una visión totalizadora; es flexible, porque incluye desde normas rígidas e imperativas, hasta normas de carácter participativo; es dinámico, debido a que los cambios económicos, jurídicos y sociales, la tecnología galopante y el avance científico, provocan una extraordinaria movilidad en la legislación, en cuanto a que las técnicas de aplicación y la normatividad, requieren de una

constante adecuación que permita hacer factible el desarrollo económico y social con la preservación del ambiente, por ello, además es un derecho disperso. (Fuchs, 2001, p. 94)

Dicho esto, cómo se aterriza, en la práctica, en el marco normativo mexicano y en la sociedad. Al analizar los planes de desarrollo posteriores, se puede ver una evolución del Estado en torno a al medio ambiente. En la siguiente Administración, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el punto número 6.3 “Protección al Medio Ambiente”, lanza la pregunta “Cuando el crecimiento de la producción de bienes y servicios conduce al deterioro del medio ambiente, cabe cuestionar si dicho avance representa realmente un progreso para la sociedad. En estas circunstancias, es de suma importancia aquilatar y abatir los costos del crecimiento desordenado”. (DOF, 31 de mayo de 1989). Y es coincidente con la tesis de Micheli, es decir el vínculo que se estableció entre la economía y el desarrollo sustentable: “Se requiere pasar de la idea esencialmente correctiva a una preventiva en la que, de acuerdo con los orígenes del problema ecológico, se apliquen efectivamente las decisiones de inversión y tecnología que guarden el equilibrio entre el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el crecimiento económico”. (DOF, 31 de mayo de 1989)

En la siguiente administración, 1994-2000, el desarrollo sustentable se había convertido en parte del PND, en el punto 5.8 “Política ambiental para un crecimiento sustentable”. Al analizar este apartado se confirman algunos aspectos señalados antes. En el caso de la vinculación economía y ambiente, como lo observó Micheli y la integración global de México a las políticas de desarrollo sustentable:

la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio -global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes. (DOF, 31 de mayo de 1995)

Desde el PND 1989-1994, se esbozan los esfuerzos internacionales relativos a la recuperación del medio ambiente y el desarrollo sustentable: “promover el establecimiento de mecanismos de enlace entre los sectores académico industrial y de servicios y con el público en general, para la captación, sistematización, y difusión de avances científicos y tecnológicos, de carácter ecológico, a nivel nacional e internacional”.

Sin embargo, en el PND 2001-2006, se observa la postura el Estado mexicano en cuanto a las políticas de desarrollo sustentable: “En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable”. (DOF, 30 de mayo de 2001)

En el PND 2007-2012 es interesante como la estrategia 12.4 Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo, reconoce la necesidad de adecuación del marco legal. En este mismo Plan, se ofrece una definición de sustentabilidad ambiental: “La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras”. (DOF, 31 de mayo de 2007)

Es en este Plan donde se nos ofrece un panorama amplio de todo el *soft law* en materia de desarrollo sustentable y al que se agregan otros documentos internacionales como ejemplos de este derecho no vinculante.

Cuadro 2.
Instrumentos soft law vigentes en México

Instrumento	Firma de Acuerdo	Ratificación	Identificación de soft law
Convenio Sobre la Diversidad Biológica	13 de junio de 1992	29 de diciembre de 1993	Art. 5 Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, cooperará con otras Partes Contratantes, directamente o, cuando proceda, a través de las organizaciones internacionales competentes, en lo que respecta a las zonas no sujetas a jurisdicción nacional, y en otras cuestiones de interés común para la conservación y la

			utilización sostenible de la diversidad biológica.
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	13 de junio de 1992	11 de marzo de 1993	Art. 2 El objetivo 'último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.
Protocolo de Kyoto	9 de junio de 1998	29 de junio de 2000	Art. 2 Con el fin de promover el desarrollo sostenible, cada una de las Partes incluidas en el anexo I, al cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3: a) Aplicar y/o seguir elaborando políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales
Convenio de Estocolmo	23 de mayo de 2001	10 de febrero de 2003	Art. 3 Medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencionales
Protocolo de Montreal	1 de abril de 1985	16 de septiembre de 1987	Art. 2A: CFCs Cada Parte velará por que en el período comprendido entre el 1º de julio de 1991 y el 31 de diciembre de 1992 sus niveles calculados de consumo y producción de las sustancias controladas que figuran en el Grupo I del anexo A no superen el 150% de sus niveles calculados de producción y consumo de esas sustancias en 1986; con efecto a partir del 1º de enero de 1993, el período de control de 12 meses relativo a esas sustancias controladas irá del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año.
Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la	17 de junio de 1994	4 de marzo de 1995	Art. 5 Además de las obligaciones que les incumben en

Desertificación			virtud del artículo 4, los países Partes afectados se comprometen a: (a) otorgar la debida prioridad a la lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía y asignar recursos suficientes, conforme a sus circunstancias y capacidades; (b) establecer estrategias y prioridades, en el marco de sus planes y políticas nacionales de desarrollo sostenible, a los efectos de luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía; (c) ocuparse de las causas subyacentes de la desertificación y prestar atención especial a los factores socioeconómicos que contribuyen a los procesos de desertificación;
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres		2 de julio de 1991	Artículo VIII Medidas que deberán tomar las Partes 1. Las Partes adoptarán las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de sus disposiciones y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas. Estas medidas incluirán:
Objetivos del Milenio de la organización de las Naciones Unidas	8 de septiembre de 2000		Declaración del Milenio I. Valores y principios 4. Estamos decididos a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter

			económico, social, cultural o humanitario.
Acuerdo de París	22 de abril 2016	21 de septiembre 2016	Art. 2 1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello: a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático; b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.
Agenda 2030		25 de septiembre de 2015. Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas	La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dispone el texto aprobado por la Asamblea General.

Fuente: Elaboración propia con base en información Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; ONU, DOF y OEA.

A nivel constitucional, el medio ambiente y el desarrollo sustentable se encuentran demarcados por el artículo 4º: “toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”; el 25º regula el uso de los recursos naturales por parte de las empresas; en el 26º, lo relativo a la contaminación ambiental y la explotación de los recursos

naturales; en el 27 se definen los recursos que tiene dominio el Estado mexicano; el 73 establece facultades al congreso para legislar en lo relativo al medio ambiente; y el 115, las facultades a los municipios.

En la legislación federal se encuentra en la vanguardia la Ley General del Equilibrio Ecológico; la Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley de Desarrollo Rural y Sustentable, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley de Productos Orgánicos, Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Ley General de Cambio Climático.

Asimismo, a nivel federal cuenta con Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tiene a su responsabilidad la planeación, el manejo de ellos recursos naturales y las políticas ambientales.

Realizado el vínculo entre el soft law y las políticas públicas en México, es decir la relación entre los niveles internacional y nacional, ahora veremos cómo estas políticas se asimilan en el siguiente nivel, el estatal.

Se analizaron los Planes Estatal de Desarrollo de 1993 a 2003, como se observó en los Planes Nacionales, estos documentos fueron avanzando en la importancia que tiene el medio ambiente y luego de la adopción del concepto desarrollo sustentable, en la incorporación de sus variables en las estrategias estatales.

Se ha hecho énfasis a la variable poblacional, que es la que más ha presionado los recursos del Estado de México: “la urbanización acelerada y desordenada, un agravamiento de la pobreza externa, un deterioro de los servicios y afectación ecología.” (Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, p. 21) En los siguientes planes estatales se buscará un crecimiento urbano y demográfico más ordenado: “la planeación del desarrollo urbano, para propiciar un crecimiento ordenado y armónico de los centros de población, que permita impulsar el desarrollo económico y productivo y distribuir equitativamente sus beneficios con criterios ambientalmente sustentables”. (Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, p. 17) En la segunda década del siglo XXI ya se reconoció que los municipios deberían tener un papel más activo en el desarrollo sustentable: “Implementar a política ambiental con visión municipalista que reconozca la importancia de los

gobiernos locales en esta materia. En este plan el desarrollo sustentable se enfocó hacia el cuidado de residuos y disminuir la contaminación.”. (Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, pp. 116-122).

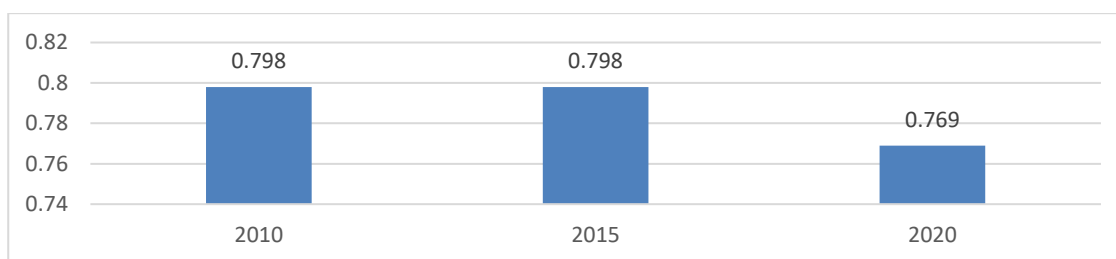
IV. Desarrollo sustentable la evaluación Toluca

Tomando como base la mayor fuente generadora del soft law, es decir, la ONU, se analiza el sistema de medición generado por esta organización para observar los avances en el desarrollo humano, cuyas variables influyen directamente en el desarrollo sustentable. El Índice de Desarrollo Humano Municipal, el cual, se publicó en 2022.

De él podemos observar algunos datos interesantes. Por ejemplo, México tiene 2,469 municipios, el IDH municipal encontró datos para 1,913. El lugar que se esperaría de Toluca, sería encontrarse en los primeros lugares, tomando en cuenta que es la capital del Estado de México, el Estado más poblado del país (con datos de 2020 su población era de 16,992,418 personas, de acuerdo con las proyecciones de CONAPO en 2024 la población estaría cerca de 17,560,431); con la segunda economía más importante del país (su PIB en el año 2022 representó el 9% del total nacional, en todos los rubros del Valor Agregado Bruto por entidad y por actividad también aparece como la segunda economía, INEGI, PIBE, 2023). No obstante, a pesar de su potencial, su IDH lo coloca en el lugar 165, con 0.769. Para entender más el contexto de la capital del Estado de México, se exponen las siguientes gráficas en donde se compara la posición de Toluca en el IDH municipal, de 2010 y 2022, en contraste con otras ciudades mexiquenses.

Grafica 2.

IDH Toluca 2010-2020

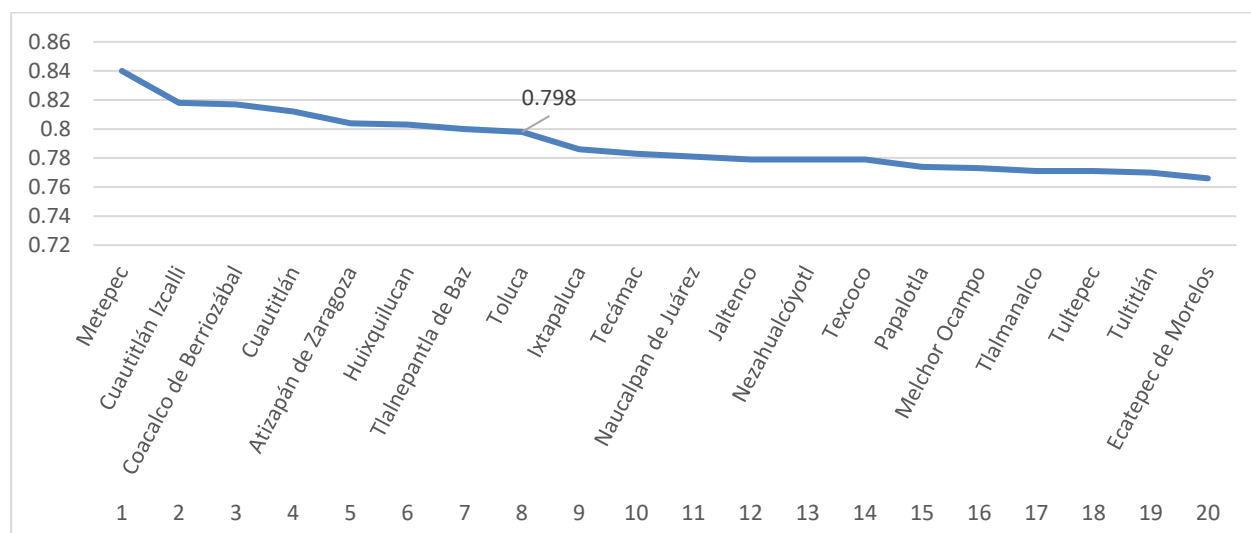


Fuente: Elaboración propia con base en ONU, Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales en México, 15 de febrero de 2023

Esta reducción en el IDH es significativa, porque quiere decir en una lectura superflua indicaría que la población de Toluca, a pesar de la directriz internacional y los esfuerzos nacionales, estatales y locales disminuyó su calidad de vida. Esto se puede apreciar en las siguientes gráficas

Grafica 3.

IDH 2010 de los 20 municipios del Estado de México mejor evaluados



Fuente: Elaboración propia con base en ONU, Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales en México, 15 de febrero de 2023

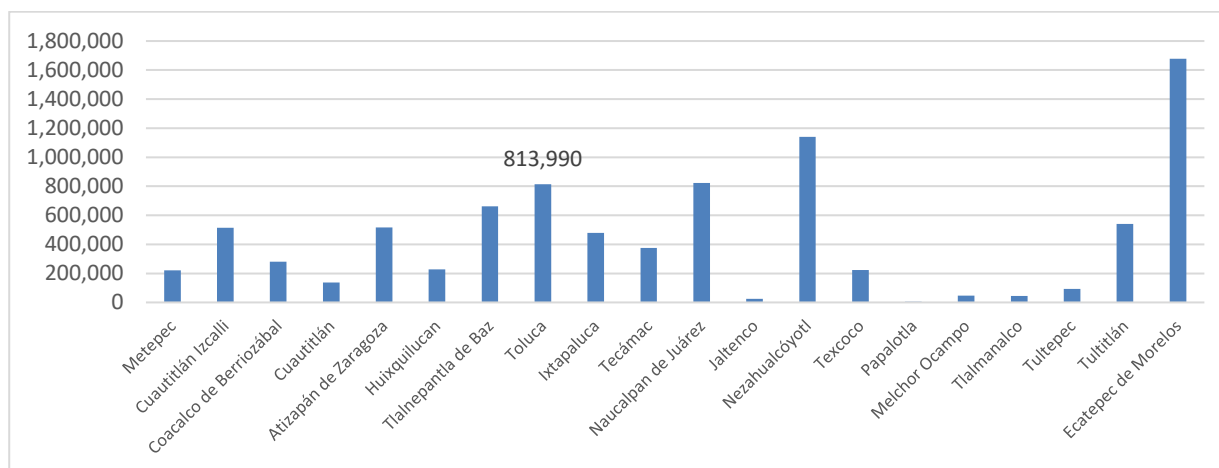
El promedio de IDH para los 20 municipios mejor evaluados del Estado de México en 2010 fue de 0.79; mientras que el promedio de todos los municipios del Estado de México fue de 0.72.

Fuente: ONU, 2023, op. cit.

La población que abarcan los municipios con IDH mejor calificados, en 2010, fue de 8,849,041 personas, que para ese año representó el 57% de la población mexiquense. Es decir, que estos municipios concentraban a más de la mitad de la población del Estado de México.

Grafica 4.

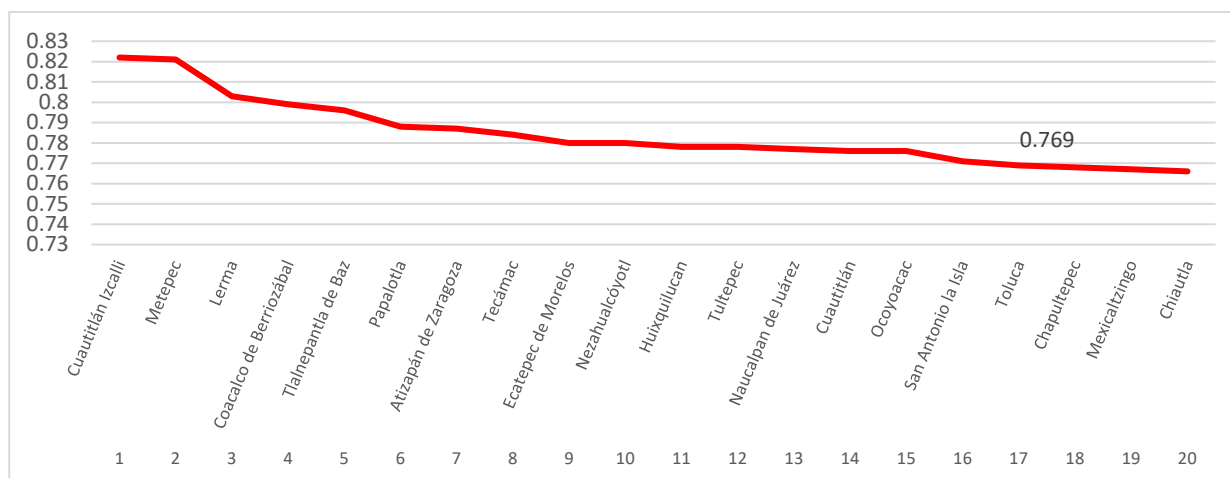
Población de los municipios con mejor IDH 2010 del Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en ONU, Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales en México, 15 de febrero de 2023

Grafica 5.

IDH 2010 de los 20 municipios del Estado de México mejor evaluados

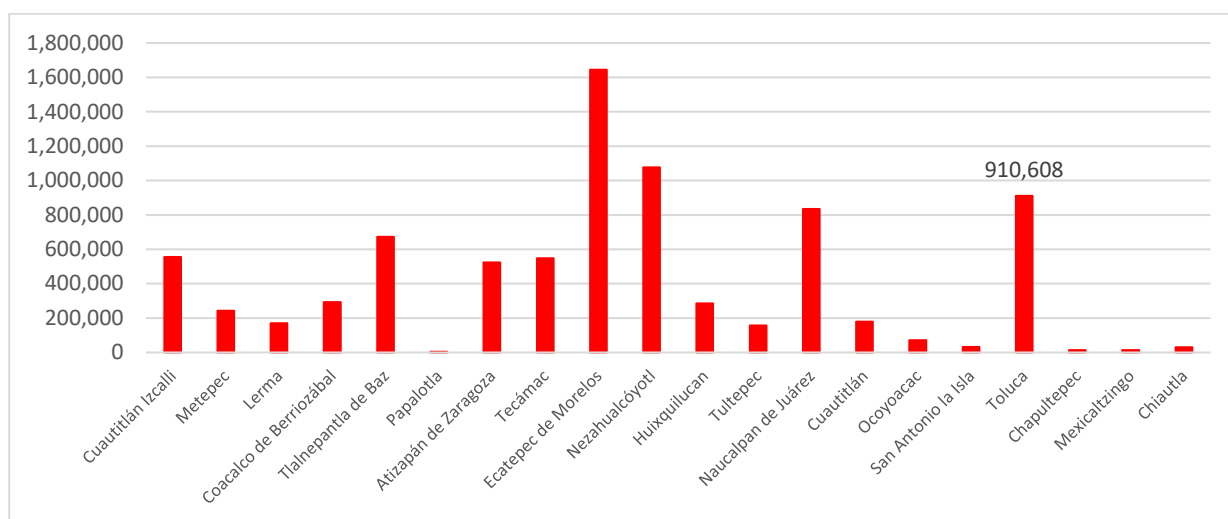


Fuente: Elaboración propia con base en ONU, Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales en México, 15 de febrero de 2023

El promedio de IDH para los 20 municipios mejor evaluados del Estado de México en 2020 fue de 0.78, una reducción de una centésima; mientras que el promedio de todos los municipios del Estado de México fue de 0.69, es decir se redujo tres centésimas. Fuente: (ONU, IDHM, 2023).

Grafica 6.

Población de las Entidades con mejor IDH 2020 del Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en ONU, Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales en México, 15 de febrero de 2023

La población que abarcan los municipios con IDH mejor calificados, en 2020, fue de 8,261,250 personas, que para ese año representó el 51% de la población mexiquense.

Esto es coincidente con un trabajo realizado por Jesús Salgado *et al*, en 2011, “Indicadores de desarrollo sostenible. Análisis comparativo del distrito federal y los municipios de Monterrey, Guadalajara, Toluca y Metepec”, en el que se utilizaron las siguientes variables para medir el desarrollo sostenible:

- Dimensión económica: PIB per cápita, PIB PEA (Personas Económicamente Activas), Inflación, deuda pública, capacidad de ahorro.
- Dimensión Ambiental: volumen de energía eléctrica, áreas perturbadas, inversión Pública en materia del medio ambiente, volumen de aguas residuales vertidas, Superficie reforestada.
- Dimensión social: Densidad telefónica, Analfabetismo, Esperanza de vida, Población desocupada, mujeres ocupadas.

De las ciudades evaluadas la que obtuvo mejor calificación es la Ciudad de México, le sigue Monterrey, Guadalajara, Metepec y en último lugar Toluca. Para esta ciudad se mencionó que uno de los aspectos más relevantes y que disminuye el desarrollo de esta población es la competitividad

empresarial y la deuda pública. Tanto Toluca como Metepec, presentaron las esperanzas de vida más bajas.

Otro trabajo que expone el rezago de Toluca es el Índice de Competitividad Urbana 2016-2023, en el cual se evaluó las 74 ciudades, se enfoca en evaluar la capacidad de las ciudades para atraer talento e inversiones. Por medio de 10 subíndices: Derecho, Medio Ambiente, Sociedad, Político, Gobierno, Factores, Economía, Inversores, Relaciones Internacionales, Innovación.

En el año 2016, Toluca ocupó el lugar 37 de las 74 ciudades que fueron evaluadas, pero cuando se compararon las ciudades más grandes la capital mexiquense fue la número 12 de 13 evaluadas (IMCO 2016).

Sin embargo, en el subíndice de medio ambiente, que es el que nos atañe, Toluca ocupó el lugar 12 de las 73 ciudades evaluadas; mientras que, en comparación con las poblaciones más grandes del país se ubicó en la 7ª posición. Un dato muy relevante es que, Toluca es la segunda ciudad, solo detrás de Monterrey, con mayor contaminación del aire.

Para 2023, con prácticamente los mismos subíndices a evaluar: Derecho, Medio Ambiente, Sociedad, Sistema Político, Gobiernos, Mercado de Trabajo, Economía, Infraestructura, Apertura Internacional e Innovación se evaluaron 69 ciudades, de las urbes más pobladas, Toluca es la peor evaluada. En el rubro medio ambiental Toluca se ubicó en la 10ª posición con los siguientes rubros evaluados (IMCO, 2023):

- Residuos Sólidos: 0.5 kilogramos por persona al día
- Consumo de agua: 82 m³ por persona al año
- Capacidad de tratamiento de agua en operación: 1.3 litros por segundo por cada mil habitantes
- Desastres naturales: cero al año
- Intensidad energética de la economía: 26,990 KWh al año por cada millón de habitantes.

Es decir, de los índices presentados, IDH municipal, el trabajo de indicadores de desarrollo sostenible y el Índice de Competitividad Urbana, señalan un deterioro en desde diversas perspectivas, indicadores y variables de desarrollo sostenible en Toluca. Es decir, parece que, a pesar de la implementación del desarrollo sostenible en México desde el marco normativo, hard law y soft law, no se refleja en acciones tangibles. Esto claro se debe a múltiples factores que no

se abordan en este trabajo, que van desde los costos, la voluntad política, corrupción y un desorden en el crecimiento de las ciudades.

Finalmente, en el Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024, se señala que:

la sostenibilidad está directamente vinculada con la calidad de vida de los habitantes del municipio, pero también con la reducción de vulnerabilidades ambientales y antropogénicas, mediante mecanismos que disminuyan los efectos del cambio climático, la aplicación de estrategias intergubernamentales para la ordenación del crecimiento urbano, la emisión de partículas suspendidas y gases de efecto invernadero.

Una de las medidas que la administración municipal consideró dentro de las políticas de sostenibilidad fue el proceso de sustitución de tecnología obsoleta en el alumbrado público. (Ayuntamiento de Toluca, 2022, P. 271)

Este plan municipal destaca los instrumentos de soft law que se han abordado a lo largo de este trabajo, aunque con imprecisiones, ya que mencionan el libro “Nuestro Futuro Común”, que no es otro que el informe de la Comisión Sobre el Medio Ambiente de la ONU, mejor conocido como Brundtland de 1987 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), presentados en 2015. Sobre estos últimos se señala que el Ayuntamiento de Toluca deberá seguir los objetivos: el 6, “Agua limpia y saneamiento”, 7 “Energías asequibles y no contaminantes”, 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” y el 13 “Acción por el clima” (Ayuntamiento de Toluca, 2022-2024, p. 278).

Por su parte el Plan de Acción Climática Municipal Toluca 2030, presentó los siguientes objetivos:

- Impulsar la creación y desarrollo de capacidades en materia de cambio climático en los diversos sectores del Municipio, con base en la concienciación y corresponsabilidad de los actores involucrados.
- Identificar las principales fuentes y estimar las emisiones de GEI generadas en el Municipio, a fin de focalizar las estrategias de mitigación de sus impactos.
- Estimar el grado de vulnerabilidad por sector y las medidas prioritarias de adaptación, destinadas a reducir los impactos locales del cambio climático.
- Promover la corresponsabilidad como un principio necesario en la implementación de las

políticas públicas de cambio climático, destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población toluqueña (Ayuntamiento de Toluca 2013-2015, pp. 60-61)

La meta inicial de este plan es la reducción de los Gases de Efecto Invernadero en 2.2%, en ese sentido esta ciudad es de las que más estaciones de medición tiene. Y con base en datos abiertos sobre la calidad del aire del gobierno federal, en un estudio elaborado por Jerónimo Carbajal en las mediciones de generación de ozono por persona, Toluca es la ciudad que presenta una mayor contaminación en ciertos horarios, que puede deberse a diversos factores como “la región geográfica, la cantidad de industrias, el tipo y número de vehículos circulando, la dirección de viento entre otras”. (Carvajal Maldonado, 2018)

En este punto es importante retomar algunos apuntes señalados por Antonio Azuela, los problemas ambientales son visibles en la sociedad a partir de ciertas circunstancias sociales: a) cuando se ha construido un sentido común sobre ellos, momento en el que se pueden presentar respuestas jurídicas a estos; b) para que el sentido común exista depende de dos factores imprescindibles: quienes se interesan de la cuestión ambiental y quienes están dispuestos a escucharlos; c) la selección social de los riesgos ambientales; d) el concepto de desarrollo sustentable ha sido el concepto unificador entre diferentes maneras de entender los problemas ambientales; e) la dinámica medioambiental en México, tiene una gran influencia de los Estados Unidos, a pesar de que existen motivaciones locales, se debe reconocer la influencia estadounidense; las organizaciones ambientalistas se han estancado en los sectores medios de la sociedad; f) las expectativas normativas que rodean al desarrollo sustentable, se transforman porque en el ámbito legislativo intervienen los políticos y la aplicación de estas se lleva a cabo por operadores del derecho. (Azuela; 301-303)

V. Conclusiones

Un argumento que me parece de gran relevancia señalado por Antonio Azuela es que la marginalización del enfoque sociológico en los estudios relativos al desarrollo sostenible, su marco jurídico y sus resultados, genera una tendencia a considerar que tanto los problemas jurídicos como su atención, desde el derecho, requieren de una dosis de voluntad política, que sin duda es cierta. No obstante, la sociología permite observar que las condiciones sociales, se imponen a la voluntad y capacidad de tomar conciencia sobre diversos temas. Pero al mismo tiempo el análisis sociológico

permite hacer visibles las condiciones bajo las cuales se produce el cambio social. (Azuela, p. 7)

El desarrollo sustentable, fue adoptado a nivel internacional como un elemento del sistema capitalista, debido al consumo y uso de los recursos naturales que se generó después de la Segunda Guerra Mundial.

El crecimiento demográfico y estudios científicos demostraron el deterioro que la humanidad estaba causando en el planeta. Esto motivó a que la comunidad internacional, a través de diversos instrumentos, estableciera políticas públicas que deberían seguir los Estados adheridos a tratados, convenciones y demás herramientas con la finalidad de mitigar los efectos de la actividad humana.

Las directrices internacionales en materia de sustentabilidad tienen básicamente tres formas de permear en los Estados que deciden adoptarlas: el marco normativo, es decir en la incorporación o adecuación de las leyes nacionales; el *hard law* o los tratados que de forma tácita vinculan a Estado firmante a seguir las disposiciones incluidas en el documento; y el *soft law*, los instrumentos que son seguidos por los Estados debido a la importancia del documento o el organismo que lo emite, aunque no exista una vinculación obligatoria.

A pesar de que México se ha adherido a una gran cantidad de instrumentos tanto *hard law* como *soft law* y que se han establecido políticas en su marco normativo para llevar a cabo un desarrollo sustentable, esto no se ha reflejado en la práctica en el caso de la ciudad de Toluca.

Por ello, es necesario analizar cuáles son las causas del retroceso en materia de sustentabilidad en la capital mexicana.

Una reflexión final que nos parece muy pertinente, es la que señala Francisco Pamplona, relacionada a las limitantes que tiene la política pública para llevar a cabo con éxito metas relativas al desarrollo sustentable es que las críticas a las medidas que establecen los gobiernos dependen en gran medida de la voluntad política y la capacidad que el Estado tenga para llevarlas a buen puerto, sin embargo, se considera que solo si se logran “ciudadanizar” los problemas ambientales, se lograrán resultados significativos. (Pamplona, p. 52)

VI. Referencias

- Arce Navarro, Federico, *Derechos Humanos y Desarrollo Sustentable*, México, SCJN, 2018.
- Azuela, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, UNAM-IIS, 2006.
- Ayuntamiento de Toluca, *Plan Municipal 2022-2024*, 2022.
- Ayuntamiento de Toluca, *Plan de Acción Climática Municipal Toluca 2030*, 2013
- Carvajal Maldonado, Jerónimo, *Ventilando datos abiertos sobre calidad del aire*, 2018, consultado 16 de enero 2024, <https://datos.gob.mx/blog/ventilando-datos-abiertos-sobre-calidad-del-aire>
- Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana y en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, 2012.
- Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ONU), *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común*, Nairobi, ONU, 1987.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estado de México, Plan de Desarrollo 1999-2005, *Gaceta del Gobierno*, 9 de agosto de 2002.
- DOF, 14 de febrero de 1975.
- DOF, 28 de abril de 1988.
- DOF, 12 de mayo de 1981.
- DOF, 20 de mayo de 1981.
- Escudero Nava, César, El Acuerdo de París. Predominio del Soft law en el régimen climático, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, septiembre-diciembre, 2016.
- Fuchs Bobadilla, Margarita, El desarrollo sustentable y el derecho, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 237, 2001, pp. 85-102
- Gudynas, Eduardo, *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*, Montevideo, Centro Latino Americano de Ecología Social, 2004.
- Márquez, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.
- Micheli, Jordy, Política ambiental en México y su dimensión regional, en *Región y Sociedad*, núm.

23, 2002

Nava Escudero, César, Análisis histórico de la reforma constitucional de 1999 sobre el derecho a un (medio) ambiente adecuado, en *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 39, julio-diciembre 2018.

Pamplona, Francisco, Sustentabilidad y Políticas Públicas, en *Gaceta Ecológica*, núm. 56, 2000, pp. 46-53.

Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999.

Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005.

Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.

Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

PNUD (1994, septiembre). *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo*. consultado 16 de septiembre 2023: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

OEA, *Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de la Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América*, 1944, consultado 20 de septiembre 2023 <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html>

ONU, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, ONU, 1973.

ONU, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común*, Nairobi, 1987.

ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Nueva York, ONU, 1993.

ONU, *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, 1992, consultado 20 de septiembre 2023 <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

- ONU, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, consultado 22 de septiembre 2023, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- ONU, *Protocolo de Kyoto*, 1998, consultado 16 de octubre 2023 <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- ONU, *Convenio de Estocolmo*, 2001, consultado 16 de octubre 2023 <https://observatoriop10.cepal.org/es/media/151>
- ONU, *Protocolo de Montreal*, 1987, consultado 16 de octubre 2023 <https://observatoriop10.cepal.org/es/media/161>,
- ONU, *Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación*, 1994, consultado 16 de octubre 2023, <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratado/convencion-internacional-lucha-la-desertificacion-paises-afectados-sequia-grave-o>
- ONU, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres*, ONU, 1973, consultado 20 de octubre 2023 <https://cites.org/esp/disc/text.php#II>
- ONU, *Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas*, 2000, consultado 20 de octubre 2023, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>
- ONU, *Acuerdo de Paris*, 2015, consultado 5 diciembre 2023 <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>
- ONU, *Agenda 2030*, 2015, consultado 5 de diciembre 2023 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- ONU, *Colección de Tratados, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, consultado 5 de diciembre 2023: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=en
- ONU, *Colección de Tratados, Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados*, consultado 5 de diciembre 2023 https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&clang=en

- ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, consultado 16 de enero 2024, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Rojas Amandi, Víctor Manuel, “La importancia de los tratados internacionales en la práctica judicial contemporánea”, en *Ex Legibus*, núm 7, octubre 2017, consultado 16 de enero 2024, <https://exlegibus.pjedomex.gob.mx/index.php/exlegibus/article/view/52>
- Salgado Vega, Jesús, Munguía Ramón, Jéssica y Alcántara Cruz, Feliz Héctor, Indicadores de desarrollo sostenible. Análisis comparativo del distrito federal y los municipios de Monterrey, Guadalajara, Toluca y Metepec, en *Recai*, Vol. 1, Núm. 1, 2011.
- Zambrano Pérez, Diego Andrés, La incidencia del llamado *soft law* o derecho blando en la interpretación del juez constitucional, *Tribunales Constitucionales y jurisprudencia. Casos prácticos: Cuba, Italia, Colombia y México*, México, SCJN, 2016.

¿Es posible pasar de la minería extractivista a la minería sustentable? El caso de la mina "Las Chispas"?

“Las Chispas” mining project. Is it possible to move from extractive mining to sustainable mining?

*María del Rosario Fátima Robles Robles**

Resumen: La minería en México ha sido escenario de una industria que ha privilegiado estructuras económicas basadas en la extracción de materias primas, para la industrialización en países extranjeros, es intensiva en capital y produce altos rendimientos a sus inversionistas, sin embargo, una vez que se han agotado los recursos, deja profundos pasivos en los territorios donde se instala. La mina "Las Chispas" es un caso paradigmático de la minería en México, por su operación intermitente desde la Colonia hasta la actualidad. El objetivo del artículo es a partir de un estudio de caso responder la pregunta ¿es posible pasar de las practicas extractivistas de la minería en México para transitar a otras más sustentables? A partir de una metodología cualitativa se concluye que no es posible, tanto por la lógica de la minería como por las relaciones que se han establecido en México con los distintos capitales.

Abstract: Mining in Mexico has been the scene of an industry that has privileged economic structures based on the extraction of raw materials for industrialization in foreign countries. It is capital-intensive and produces high returns for its investors. However, once the resources have been exhausted, it leaves deep liabilities in the territories where it is installed. The "Las Chispas" mine is a paradigmatic case of mining in Mexico, due to its intermittent operation from the colonial period to the present. The objective of the article is to answer the question, based on a case study: is it possible to move from extractive mining practices in Mexico to more sustainable ones? Based on a qualitative methodology, it is concluded that it is not possible, both due to the logic of mining and the relationships that have been established in Mexico with the different capitals.

Palabras clave: minería; extractivismo; desarrollo sustentable; Sonora; legislación.

Introducción

La minería en México ha sido escenario de una industria que ha privilegiado estructuras

* Doctora en Ciencias Sociales, Universidad Estatal de Sonora, líneas de investigación: minería, género, desarrollo regional, actores y territorio, rosario.robles@ues.mx

económicas basadas en la extracción de materias primas, para la industrialización en países extranjeros, es intensiva en capital y produce altos rendimientos a sus inversionistas, sin embargo, una vez que se han agotado los recursos, deja profundos pasivos en los territorios donde se instala.

Sonora, conserva desde hace más de 100 años el liderazgo en la producción de cobre con una participación del 83.4% del total nacional, en el 2019, aunque con altibajos se mantiene líder en la producción nacional en los siguientes minerales: oro con el 34.43%; plata el 8.7%; en molibdeno, tungsteno y selenio se produjo el 100% del total nacional, también participa con aluminio, fierro, entre otros minerales metálicos. Es uno de los estados con mayor superficie concesionada, en el 2014 tuvo su punto más alto con el 30.38%, para el 2018 esta superficie representaba el 21.84% (Servicio Geológico Mexicano, 2020).

Resalta en el panorama minero nacional e internacional, por los próximos proyectos mineros que se encuentran en exploración avanzada y en inicio de exploración y de acuerdo a especialistas marcarán la agenda nacional en litio, plata, oro y zinc (Bnamericas 25, 2020).

En el 2020 se encontraban explorando en el estado 50 empresas, el 76% de ellas eran de capital canadiense, también de los países como Estados Unidos, Australia, China, Japón, Reino Unido, Italia, entre otros, únicamente dos eran de capital mexicano en combinación con Canadá y Estados Unidos (Servicio Geológico Mexicano, 2020).

El “nuevo” proyecto minero Las Chispas, en Arizpe, Sonora, adquiere un interés relevante, por sus características históricas, geográficas y económicas, dado que es posible identificar las distintas etapas por las que ha transitado la industria minería en el país y que en este momento se presenta como un nuevo proyecto minero, en un territorio que de manera intermitente se ha realizado actividad minera desde 1640.

En este sentido, el interés por estudiar la mina “Las Chispas”, propiedad de la empresa Silver Crest y operada en México por la empresa La Lllamarada, ubicada en el municipio de Arizpe, Sonora, que inició la construcción en el año 2019, reside en que consideramos un caso paradigmático de la minería en México, debido a que es posible identificar cada una de las etapas del desarrollo de la minería en México que señala Bernstein (1965).

Por lo anterior, surge la pregunta de investigación ¿En esta nueva etapa de operación del proyecto minero “Las Chispas” en Arizpe, Sonora, es posible pasar de las practicas extractivistas de la minería en México para transitar a otras más sustentables?

Marco Teórico

Antecedentes

Bernstein (1965) identifica hasta 1965 siete etapas o periodos de la minería en México, a la primera la llama el periodo español o colonial que inicia en 1640, caracterizado por la exploración, explotación y saqueo del territorio nacional en busca de oro y plata por españoles; el segundo periodo, después de la guerra de la independencia, caracterizado por la poca estabilidad política y social y por la inversión de capital británico con pobres resultados; el tercero, lo llama estabilidad comparativa, fueron los 35 años de gobierno de Porfirio Díaz y la inversión estadounidense en la minería a gran escala; el cuarto de 1910 a 1920 después de la revolución mexicana, de gran dificultad para la minería y los inversionistas; el quinto a partir de 1920 marcado por las acciones de gobierno que alentaba la inversión extranjera en minería, este periodo fue de gran auge y participación para los pequeños mineros mexicanos; el sexto incluyó la gran depresión y el sentimiento de que los inversionistas extranjeros eran responsables de la crisis, el nacionalismo fue la característica dominante; el séptimo, inició con la segunda guerra mundial con buenas perspectivas al inicio, pero con la reducción de mercados colocó a la industria en crisis.

A esta segmentación que realizó Bernstein en 1965, integrando la industria minera al desarrollo económico y social de México, en la cual la exploración y extracción primero estuvo enfocada en los metales preciosos (oro y plata), para pasar después en el México independiente a los metales industriales y la atracción de inversión extranjera, predominantemente estadounidense, transitando después de la revolución a un periodo nacionalista, que concluyó a partir de 1990, añadiríamos una octava etapa que inicia a partir de 1992 con la expedición de la Ley Minera, que abre sin restricciones la industria minera al capital extranjero y la considera actividad predominante a otras a excepción del petróleo y el gas, estas acciones se sustentan en la misma lógica de los países con industria minera en América Latina, que a decir de Nacif (2015) grandes empresas mineras relocalizaron geográficamente sus inversiones en exploración y explotación de yacimiento mineros metalíferos, principalmente a América Latina, asistidos directamente por organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial y el Estado canadiense, con lo que da inicio a lo que llama una fase de acumulación por desposesión.

“Las Chispas” distintos capitales mismo modelo extractivista

Descubierta en 1640 por misioneros jesuitas que a la par que convertían a los pobladores al cristianismo abrían el territorio a la minería y ganadería. Para Wallace (2008) en este primer periodo de explotación (1640-1680) se produjeron 4,000 libras de plata refinada a partir de trabajos poco profundos, la característica de la minería en este periodo, minería de subsistencia, pocos registros del paso de la mina y restos tangibles, excepto edificios mineros abandonados y patios de procesamiento de minerales.

La minería en Sonora ha sido una de las actividades económicas más importantes desde la época de la colonia, por la fama de la calidad y cantidad de sus minas de oro y plata y sus placeres, sin embargo, por más de 200 años los intereses por explotarla, se vieron truncados por la defensa que de ellas hacían sus pobladores originarios, apaches, yaquis y seris. En la década de 1880, la minería en Sonora se encontraba paralizada por diversos factores entre ellos el descrédito sufrido en la década anterior en las bolsas de valores del mundo; la falta de capital en la minería por la crisis económica, que ocasionó que los capitales extranjeros se retrajeran, la fiebre amarilla que impacto en la escasez de trabajadores en la minería y factores internos como la caída del gobernador Carlos R. Ortiz. Aunado a lo anterior el Código Minero que entró en vigor en 1885, que, si bien permitía que extranjeros pudieran adquirir bienes a 20 leguas costeras, la nación era la propietaria al final de cuentas del predio (Figueroa, Gracida, Hu-Dehart, Jimenez, & Ruiz, 1997), todo lo anterior desmotivó la inversión en este periodo.

Para 1887, la pacificación del territorio (la detención y muerte de Cajeme y la deportación de Jerónimo) aunado a la nueva ley minera que exoneraba al estado de cualquier derecho (1887), motivó comentarios favorables en la prensa, lo que atrajo la inversión extranjera, sobre todo de Estados Unidos y Reino Unido (Figueroa, Gracida, Hu-Dehart, Jimenez, & Ruiz, 1997). De acuerdo a Wallace (2008) es en 1880 que se menciona por primera vez en los registros la mina Las Chispas, operada por la Santa María Mining Company.

Las características en este período efervescente de la actividad minera en territorio sonorense, fue similar a la de la colonia, es decir que la capitalización y beneficios de la extracción de los metales preciosos se realizó fuera del Estado y del país, con la consecuencia que los beneficios obtenidos se quedaban en el extranjero. Para 1895, se reconfiguraba la minería en el estado, dando lugar a la extracción de minerales industriales, principalmente el cobre. Es

precisamente en este periodo cuando por primera vez se tiene registro de “Las Chispas”.

A finales del siglo XIX la minería como actividad económica transita por una transformación, al pasar de los metales preciosos a los industriales, en la cual el cobre tiene un lugar preponderante por su uso en la industria eléctrica. Respecto a “Las Chispas”, las malas decisiones administrativas afectaron su gestión, lo que la llevó a la quiebra, dejando al frente de esta mina al italo-suizo llamado John Pedrazzini quien adquirió la propiedad a cambio de deuda. Es en este periodo donde inicia el auge de Las Chispas, de acuerdo a (Rodriguez, Gomez, & Fier, 2020), la compañía Pedrazzini Gold and Silver Mining Company colocó a la mina Las Chispas en la escena mundial como uno de los principales productores de plata de la época hasta principios del siglo veinte, con producciones anuales de 3,000 a 3,500 toneladas (Wallace, 2008).

En el periodo posrevolucionario, la operación de Las Chispas, coincide con lo planteado por Bernstein (1965), debido a que como señala Wallace (2008) y Romero Gil (2014), la operación de la mina sufrió los estragos de la guerra civil y el malestar laboral, ocasionado por “los agravios de capataces yanquis contra los trabajadores mexicanos. Una añeja denuncia era la diferencia en salarios y trato que tenían las empresas entre los nacionales y extranjeros” (Romero Gil, 2014, pp. 226). Para 1917, fue confiscada por el gobierno local que expropió gran parte de la infraestructura de la mina.

Después de una operación con inversionistas franceses de 1921 a 1930, la operación de la mina fue inestable y en 1960 se retiran parte de los avios y molino. Permaneciendo sin explotar y las concesiones en manos de particulares (28 en total) principalmente sonorenses. Sin embargo, la empresa Silver Crest, inicia realizando exploración en un poblado cercano (Banamichi), operando la mina Santa Elena, proyecto que fue vendido a la empresa First Magestic, para continuar la exploración en el cerro Bavicanora y los yacimientos en Arizpe del proyecto Las Chispa, iniciando la construcción de la mina en el 2021, a través de la subsidiaria mexicana compañía La Lllamarada.

Cada una de las etapas anteriores de la mina La Chispa, tuvieron una constante, la exploración, explotación de la mina, bajo las prácticas que podemos llamar del extractivismo clásico, extracción de materias primas y exportación a otros países para su industrialización, sin tejer redes con la comunidad, salvo la generación de empleos, en los cuales la última vez que fue explotada a inicios del siglo pasado, generaron conflictos con los empleados nacionales, por la diferencia en el trato de éstos con los extranjeros (Romero Gil, 2014).

Tabla 1.
Capital, Características y Técnicas de la minería en México

Etapa	Capital	Características	Innovación o técnicas
Primera. Conquista española(1600- 1809)	Español	Los españoles recorrieron todo el territorio mexicano. “No consideraron ningún sitio al que pudiera llegar el burro como demasiado remoto”. Los mineros disfrutaban de privilegios (desde ayuda para conseguir mano de obra hasta la subvención de los precios de los suministros y facilidades crediticias). Para empresarios y trabajadores la posesión y labor era temporal, mentalidad agrícola no industrial.	Introducción de métodos europeos, expediciones de la corona española a través de científicos europeos para mejorar las técnicas. Uso de explosivos.
Segunda. Guerra de independencia (1810-1884)	Reino Unido	Se enmienda el Código Minero para permitir el ingreso de intereses extranjeros a México. Inversionistas ingleses llegan a México, arrendando minas al por mayor. Sin embargo, este primer experimento en el fomento a la minería a través de relajar las prohibiciones contra la inversión	Máquinas y bombas de vapor. El costo de rehabilitar y trabajar niveles profundos generó cargos más altos de lo que podría pagar el mineral de baja ley, altos costos y mala administración, precipitó la quiebra financiera. Ingleses no

		extranjera, fracaso.	abrieron nuevos distritos, trabajaron las vetas descubiertas por españoles.
Tercera. Porfirio Díaz (1890-1910)	Estados Unidos – Reino Unido	En 1892 se aprobó un Código minero para "racionalizar" el control gubernamental sobre las minas y atraer de nuevo a inversores extranjeros. Los extranjeros llegaron atraídos por los contratos especiales, la libertad otorgada por la filosofía del gobierno del laissez faire, la preservación de la ley y el orden de Díaz y la reducción de impuestos.	Técnicas de molienda de sellos, pan-amalgama de minerales de plata y fundiciones de altos hornos.
Cuarta. Guerra Mundial. 1912-1920	Estados Unidos – Reino Unido- nacionalización	Auge de los mercados de metales de la Primera Guerra Mundial, México no logra la producción minera cercanas a las enviadas en 1912. Pese a restricciones, algunos extranjeros se interesaron en propiedades. Adquiere relevancia la minería en la Frontera Norte, las concesiones pasaron a mexicanos en un 79.6%. Altos impuestos a la exportación de metales.	Sin cambios

Quinta. Alvaro Obregón. 1920-1930	Estados Unidos – Reino Unido, Francia nacionalización	Aumento generalizado de los precios y la expansión de las explotaciones mineras, Cambio en las bases económicas del gobierno de la minería de metales preciosos a la industria del petróleo. Intensa movilización sindical. Calles, reestableció muchas de las regulaciones más estrictas de la revolución en la Ley de Industrias Minerales de 1926, aunado a la crisis del petróleo y la minería en ese año.	Introducción del proceso de flotación
Sexta etapa. Depresión. (1930-1940)	Estados Unidos – Reino Unido, retroceso de la nacionalización	Los presidentes Rodríguez y Cárdenas se dedicaron a objetivos nacionalistas. Se favoreció a pequeños mineros Sólo los buscadores independientes (gambusinos), las cooperativas mineras y pequeña minería recibieron ayuda del gobierno. Promulgación de la Ley Minera de 1930. Creación de Comisión de Fomento Minero, Sindicato Industrial	Estancamiento de las inversiones en la minería, obsolescencia de los elementos del capital fijo, ausencia de innovaciones tecnológicas importantes.

		de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos y Similares. Impuesto del 12% a las exportaciones (Cardenas, 2004) (Hall & Don, 1983)	
Séptima etapa. 1940-1992.	Nacionalización de la minería a través de la legislación	Ley de Mexicanización de la Minería, que condicionaba a la participación del 51% de capital mexicano, vigencia de las concesiones a 25 años, con el objetivo de fomentar la producción hacia mercados e industrias nacionales, 1975 se culmina con la mexicanización de la empresa Compañía Minera de Cananea.	Introducción de maquinaria electromecánica y diésel en la minería, proceso de formación de cuadros mexicanos para la dirección, rehabilitación y reorganización de las operaciones mexicanizadas. Inicio de la mecanización intensiva
Octava Etapa. 1992-a la Fecha	Apertura a la Inversión Extranjera	Ley Minera, entre las principales características es que abre la minería a la inversión extranjera, las concesiones se otorgan por 50 años y puede extenderse a 50 años más y la declaración de la exploración, explotación y beneficio de la minería de utilidad pública y preferentes sobre cualquier otro uso o beneficio del terreno. Presencia de grandes	Uso de la tecnología en los diferentes procesos y la automatización. Disminución de la mano de obra requerida y cambios en las competencias. Predominio de capitales canadienses en la minería.

		empresas trasnacionales.	

Fuente: elaboración propia a partir de Bernstein (1965), Cárdenas (2004), Hall y Don (1983), Diario Oficial de la Federación (1975, 1984) (Consejo de Competencias Mineras, 2018) (Robles y Foladori, 2019) (Cámara de Diputados. LXV legislatura, 2021) (Casado y Sánchez, 2019).

Cada una de las etapas de la minería en México aquí relatadas (ver Tabla 1), obedecen a una lógica económica que se encuentra sujeta a una estrategia de acumulación de capital, pero esta lógica para sostenerse requiere de un marco institucional que la regule, es así que, la lógica económica se sostiene mediante el marco normativo que actúa como un instrumento para establecer y regular la interacción de los diferentes actores (Zapata, 2005). Al mismo tiempo, es posible observar, que las técnicas utilizadas para la extracción de los minerales, metálicos y no metálicos en México, han sido impulsadas por capitales extranjeros desde la colonia hasta la actualidad, y han sido éstos capitales los que han introducido las innovaciones y las nuevas técnicas de extracción.

Salvo la etapa de nacionalización o mexicanización de la minería, es el capital extranjero el que ha invertido e impulsado el desarrollo de las técnicas, procesos y tecnología de exploración, procesamiento y extracción de los minerales metálicos y no metálicos, por otra parte, los beneficios de la minería se han ido al exterior y estas técnicas y procesos en nada han estado relacionadas con las economías de las regiones o comunidades donde se han instalado por siglos, este tipo de empresas, estas circunstancias y hechos no han cambiado, al contrario, durante el período neoliberal se han profundizado, a través de la promulgación de la Ley Minera, precisamente en los inicios de este período en México, 1992.

Concepto de extractivismo

El *extractivismo*, es un término que se acuña a la extracción intensiva de recursos naturales a gran escala para fines comerciales de exportación con el fin satisfacer las necesidades de demanda globales. En sí, se trata de recursos minerales, hidrocarburos o tierra considerados escasos e insustituibles y con restringida viabilidad económica de su explotación, que son exportados sin mayores procesamiento previos para ser integrados en las cadenas transnacionales de valor que los transforman en productos industriales y mercancía fuera de sus lugares de origen (Torres-Mazuera, et. al., 2018; Göbel, 2015).^{1 2}

El término *extractivismo* comenzó a conocerse en la década de 1970 para describir los sectores mineros y petroleros de exportación (Gudynas, 2017)³ y se popularizó, principalmente en América Latina con el rótulo de “industrias extractivas”, el cual aparecía ya en algunas publicaciones en los inicios del siglo XX, y utilizado por varios economistas desde la década de 1950, volviéndose muy popular a partir de la concepción de industria que se le hacía al extractivismo minero y petrolero así como la manufactura (Gudynas, 2015)⁴.

Gudynas (2017), ofrece una cronología de la evolución del extractivismo en donde describe 4 generaciones en la evolución de este término determinadas por la intensidad, el volumen, el uso de tecnologías y el capital (vea tabla 2).

Tabla 2.
Características de las generaciones del extractivismo

	Intensidad	Volumen	Tecnología
Primera generación (época colonial)	Baja	Bajo	Uso de fuerza humana y animal, maquinaria simple, movida por fuerza hidráulica y separación de minerales por medios mecánicos o amalgamas.
Segunda Generación (la revolución industrial)	Media	Media	Máquinas de vapor, motores de combustión interna simples, explosivos, mejoramiento de los métodos físicos-químicos para extraer materiales, aumenta el consumo de agua y energía.
Tercera Generación (la megaminería)	Alta	Alta	Excavadoras, camiones con más capacidad de carga, uso intensivo de explosivos, uso excesivo de agua y energía (minería contaminante).
Cuarta Generación	Alta	Alta	Tecnología de perforación (Fracking)

Fuente: Elaboración propia a partir de Gudynas (2017).⁵

Además de la cronología sobre las generaciones del extractivismo propuestas por Gudynas (2015), este término puede diferenciarse por el extractivismo clásico y el neoextractivismo. El primero promovido por gobiernos conservadores y el segundo por gobiernos de izquierda o progresistas (Gudynas, 2012)⁶, proporcionando una definición para ambos:

- **Extractivismo clásico**, es aquel en donde las empresas transnacionales tienen un rol determinante y el Estado es funcional a esa transnacionalización, en donde existen regulaciones y controles acotados (incluyendo regalías y tributos bajos). Se apuesta a que ese extractivismo genere crecimiento económico y, que este crecimiento, se promueva al resto de la sociedad. En el extractivismo clásico se minimizan, niegan o reprimen las protestas ciudadanas por los impactos sociales y ambientales de la explotación.⁷
- **Neo extractivismo**, se caracteriza por mantener, e incluso profundizar, la extracción minera y petrolera, sea por un aumento en los rubros clásicos o por la incorporación de nuevos recursos. El Estado juega un papel mucho más activo que en el extractivismo clásico y va más allá de la de la propiedad de los recursos, sean estatales o no, ya que termina reproduciendo la estructura y las reglas de funcionamiento de los procesos productivos capitalistas, volcados a la competitividad, la eficiencia, la maximización de la renta y la externalización de los impactos sociales y ambientales.⁸

Tomando la clasificación de Gudynas (2012) acerca de las características del extractivismo en la minería en México, consideramos que a partir de las políticas neoliberales impulsadas y sostenidas por la legislación en materia de minería a partir de la publicación de la Ley Minera de 1992, el Estado se colocó en un rol marginal, para permitir la inversión extranjera, decretar el carácter preferente de la minería a cualquier otro uso del terreno salvo petróleo y gas, establecer la duración de la concesión hasta 50 años, prorrogables a otros 50 años más (Casado y Sánchez, 2019) y acotó de manera muy particular los impuestos, derechos y contribuciones, a la vez que no se establecieron mecanismos para una mayor integración de las comunidades donde se desarrolla esta actividad y las grandes empresas transnacionales (Robles-Robles y Lara, 2021).

Sin embargo, es importante señalar que para el caso del litio, el estado mexicano ha establecido lineamientos muy específicos para limitar la participación de capitales privados en la concesión de los terrenos con hallazgos de este mineral, por lo que consideramos que a partir de las reformas de la Ley Minera (2022) tendríamos un extractivismo híbrido, en el que encontramos

características tanto del clásico como del neo extractivismo, exclusivamente para el litio (Cámara de Diputados. LXV Legislatura, 2022).

Si bien es cierto, el desarrollo del concepto de *extractivismo* y *neo extractivismo* se ha hecho dentro del contexto de desarrollo de los países en América del Sur, con gobiernos muy distintos entre sí y con notables diversidades al interior de cada uno de ellos, las características presentadas en las tesis postuladas por Gudynas (2009)⁹, sirven de puntos de análisis para distinguir los estilos de extractivismo que puedan tener los países que contemplan a las actividades extractivas como parte de su modelo económico de desarrollo.

En este sentido, desde la colonia, hasta el actual modelo neoliberal, una constante se ha mantenido en el ejercicio de la minería en México, el extractivismo clásico, que en México, es ejercido actualmente mediante el debilitamiento del Estado y el control de los capitales extranjeros de los recursos minerales y las técnicas de extracción. Para Azamar y Ponce (2014) al no estar correctamente regulada, confiere un problema entre beneficio y seguridad, debido a que ejercer estas prácticas extractivas afectan no solo a los trabajadores sino a las zonas en donde se llevan a cabo.

Proyecto minero “Las Chispas”: de la Colonia al modelo neoliberal

El proyecto minero “Las Chispas” es un desarrollo de minería subterránea de plata y oro de alta ley en Sonora, México, es propiedad total de la empresa canadiense Silver Crest Metals y opera en México a través de la subsidiaria Compañía Minera La Lllamarada. De acuerdo Outlet Minero (2020), la vida útil estimada es de 8.5 años y es uno de los proyectos de minería de plata primara con más alta ley del mundo. Al señalar la empresas que este proyecto es propiedad total, se refiere a que se adquirieron las 28 concesiones que conforman el predio de apróximadamente 1,400 hectáreas, las cuáles estaban en propiedad de particulares oriundos la mayoría del estado de Sonora y cedieron los derechos totales a la empresa, que también adquirió la mayoría del terreno.

El yacimiento de la mina “Las Chispas” es un caso paradigmático de la minería en México, debido a que diversos capitales extranjeros han explotado sus recursos desde la colonia hasta la actualidad. En el año de 1640 soldados al mando de Pedro Perra descubrieron cerca de la localidad conocida hoy como Arizpe, ricas vetas de plata de su exploración y explotación se tienen pocos registros, en 1880 la compañía Pedrazzini Gold and Silver Mining Company posiciona a la mina

“Las Chispas” en la escena mundial como uno de los principales productores de plata de la época, con producciones anuales de 3,000 a 3,500 toneladas con leyes promedio de 1.29 oz de oro y 1.73 oz de plata. “Las Chispas” es famosa mundialmente, gracias a que produjo los especímenes minerales de plata más grandes del mundo, algunos de ellos a fueron donado a los museos como el Smithsonian y el Museo de Historia Natural de Nueva York (Asociación de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México, 2020).

La operación de la mina suspendió actividades a partir de 1930, de acuerdo a Silver Crest (2022) una empresa mexicana realizó operaciones en 1980, reprocesando los antiguos vertederos de residuos y deslaves de la mina, sin embargo no existen registros de esta operación. Un asunto importante que es conveniente resaltar, es que el hallazgo de esta mina, como en muchas otras en México, no es nuevo, como hemos resaltado, se encuentra desde la colonia, actualmente la compañía está ampliando los descubrimientos y las vetas en la zona, la empresa señala que existen varios kilómetros de obras subterráneas que datan de 1900 y que aún son parcialmente accesibles.

La compañía canadiense Silver Crest Metals (2022) en su página oficial da cuenta de los beneficios económicos y financieros de la operación de la mina, proyectando una recuperación promedio de la inversión de un año y una Tasa Interna de Recuperación (TIR) de un 52% y reafirman que es una de las minas de plata de más alta ley a nivel mundial, señalando que el flujo de caja sería libre y neto a partir del 2023, una vez recuperada la inversión. Afirma la empresa canadiense que existe posibilidades de expansión en las vetas de Granaditas, Babi Vista, Babicanora Norte y la Zona El Muerto, mediante el desarrollo subterráneo planificado, que son indicadores del óptimo perfil de este proyecto.

Uno de los aspectos que más se ha discutido y que son indicadores de las políticas neoliberales reflejadas en la Ley Minera, es precisamente la reducida contribución económica de esta actividad a través de las tasas impositivas establecidas como pago de impuestos, derechos y contribuciones, que han tenido relativamente pocos cambios desde el año de 1992.

Silver Crest Metals (2022) presenta información financiera proyectada en la cual es posible observar que los costos de operación, solamente representan el 24.66% de sus ingresos netos y su utilidad de operación es del 75.34% lo que les permite afirmar que en un solo año recupera para la inversión, lo cual resulta realmente asombroso para empresas industriales, asimismo, el pago de impuestos proyectados por la empresa representa únicamente el 13.32% de sus ingresos y el

19.07% de la utilidad antes de impuestos. Lo que da cuenta de la escasa contribución económica al país mediante el pago de impuestos, de esta empresa tan redituable financieramente de acuerdo al panorama reflejado en dicha información, comparandola con el 30% que pagan en promedio las personas morales en México y las personas en régimen de sueldos y salarios con percepciones mayores a los 42,000 pesos ver Tabla 3.

Tabla 3.

Información financiera proyectada del proyecto minero “Las Chispas”

	(US* \$ M)	%	
Ingresos Totales	1610.1		
Costos Operativos Totales	397.1	24.66%	
Utilidad de Operación	1213	75.34%	
Regalías	88.6		
Utilidad Antes de Intereses e Impuestos (UAI)	1124.4	69.83%	% de la UAI
Impuestos	214.5	13.32%	19.08%

Fuente: elaboración propia con base en Silver Crest Metals (2022).

*información en dólares estadounidenses

Conclusiones

Este artículo expone el supuesto de que el proyecto minero “Las Chispas” es un caso paradigmático de la minería en México, debido a que es posible identificar en su trayectoria de exploración y explotación de cerca de 400 años, las diferentes etapas del desarrollo de la minería en México que señala Bernstein (1965). Inició operaciones durante la Colonia, aproximadamente en el año de 1640, para transitar por una relativa pausa en sus operaciones durante la pacificación del territorio, para después en el año de 1880, durante el porfiriato, reiniciar operaciones, con productos mineros que la colocaron a nivel mundial, por la calidad de la plata extraída y su alta ley.

Después de un período de cerca de 100 años sin operaciones, solamente una breve incursión por empresarios mexicanos durante el periodo llamado de mexicanización de la minería (1950 – 1980), del cual hay pocos registros, en 2018 inicia la construcción de la mina, con inversión canadiense de la empresa Silver Crest y su subsidiaria en México, a través de la empresa La Llamada.

En este largo periodo, encontramos una diversidad de capitales que han invertido de manera intermitente para su operación: españoles, ingleses, italianos, mexicanos y actualmente canadiense y una constante en su operación, el extractivismo clásico, dado que las técnicas para su extracción vienen de fuera y no están relacionadas con las economías y actividades económicas de las regiones o comunidades donde se lleva a cabo esta actividad, se extrae el mineral pero la transformación se hace en otro país y los beneficios de la minería se han ido al exterior.

Durante el modelo neoliberal, que inicia en México en aproximadamente en el año de 1982, se promulga la Ley Minera en 1992, los indicios que encontramos del extractivismo clásico permanecen, cambiando únicamente los capitales en la minería y es el canadiense el que tiene un papel predominante a nivel mundial, en México no es la excepción, así como en Sonora con el caso “Las Chispas”.

Confirmamos que “Las Chispas” es un caso paradigmático de la minería en México, por sus características únicas, del proyecto en sí, pero también por el escaso tejido social que ha construido alrededor de la minería, a través de casi 400 años de operación intermitente, signo del modelo extractivista que ha prevalecido hasta nuestros días. La persistencia del modelo extractivista en la minería en México, hace imposible pasar a una minería sustentable, por su lógica de operación ajena a la lógica de las comunidades en donde se establece.

Bibliografía

- Asociación de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México. (06 de 2020). Recuperado el 2022, de Las Chispas, el proyecto de exploración minera de alta ley en oro y plata en Arizpe, Sonora: <https://aimmgmsonora.com/wp-content/uploads/2020/06/25-P.-RODRIGUEZ.pdf>
- Azamar, A. y Ponce, J. (2014). Extractivismo y desarrollo: los recursos minerales en México. *Problemas del Desarrollo*, 45(179), 137-158.
- Bernstein, M. (1965). *The Mexican Mining Industry, 1890-1950. A Study of the interaction of Politics, Economics, and Technology*. Albany: State University of New York.
- Bnamericas 25. (17 de 12 de 2020). *Los Proyectos Mineros en México que marcarán la agenda 2021*. Recuperado el 02 de 2022, de Bnamericas 25: <https://www.bnamericas.com/es/reportajes/los-proyectos-mineros-en-mexico-que-marcaran-la-agenda-de-2021#:~:text=Sonora%20en%20estado%20de%20Sonora&text=Sonora%20ser%C3%A1%20la%20primera%20mina,los%20objetivos%20clave%20en%202021>.
- Cámara de Diputados. LXV legislatura. (2021). *Cámara de Diputados. LXV legislatura*. Recuperado el 08 de 2022, de Leyes Federales Vigentes: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin.htm>
- Cámara de Diputados. LXV Legislatura. (20 de 04 de 2022). *Leyes Federales Vigentes*. Obtenido de Ley Minera. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin.htm>
- Cárdenas, N. (Junio de 2004). Revolución y desarrollo económico: el caso de la minería. *Signos Históricos*, (11), 97-137.
- Casado, J. y Sánchez, M. (04 de 2019). Los mineros en el México neoliberal. *Investigaciones Geográficas*, (98), 1-20.
- Consejo de Competencias Mineras. (06 de 2018). *Consejo de Competencias Mineras*. Recuperado el 08 de 2022, de https://www.ccm.cl/wp-content/uploads/2020/09/IMPACTO-DE-LAS-NUEVAS-TECNOLOG%C3%8DAS_2018.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (22 de 12 de 1975). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en Materia Minera:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4830110&fecha=22/12/1975#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (17 de 08 de 1984). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 08 de 2022, de Programa Nacional de Minería 1984-1877: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4683782&fecha=17/08/1984&print=true

Figueroa, A., Gracida, J., Hu-Dehart, E., Jimenez, R. y Ruiz, R. (1997). *Historia General de Sonora. Sonora Moderna 1880-1929. Tomo IV*. Hermosillo, Sonora: Gobierno del Estado de Sonora.

Göbel, B. (2015). Extractivismo y desigualdades sociales. *Iberoamericana*, 161-165.

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En CAAP, & CLAES, *Extractivismo, política y sociedad*. CLAES.

Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba, Bolivia: CEDIB.

Gudynas, E. (2017). “Neo-extractivismo y crisis civilizatoria”. En G. Ortega, *América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas*. Paraguay.

Hall, L. y Don, C. (Enero-Marzo de 1983). La Frontera y las minas en la revolución mexicana (1910 - 1920). *Historia Mexicana*, 32(3), 389-421.

Nacif, F. (2015). Un estado a la medida del extractivismo. Las políticas de "minería sustentable" impulsadas en América Latina desde 1990. *Integra Educativa*, VIII, (3), 125-145.

Outlet Minero. (2020). *Outlet Minero*. Recuperado el 08 de 2022, de Mina Las Chispas el proyecto subterráneo de Plata y Oro en Sonora: <https://outletminero.org/mina-las-chispas/>

Robles, R. y Foladori, G. (2019). Una revisión histórica de la minería en México. *Problemas del Desarrollo*, 50(190), 157-180.

Robles-Robles, M. y Lara, B. (2021). Limitaciones de la política tributaria minera en México. En L. Rodríguez, & B. Lara, *Minería y Sociedad en el río Sonora. Diálogos sobre desarrollo, sostenibilidad e inclusión* (págs. 31-62). Hermosillo: El Colegio de Sonora.

Rodríguez, P., Gómez, R. y Fier, N. (2020). Las Chispas, el proyecto de exploración minera de alta ley en oro y plata. (pág. 3). Hermosillo: AMMJE.

- Romero Gil, J. (2014). Intereses extranjeros en sonora en el contexto revolucionario: política y tensión diplomática 1910-1920. En I. Del Rio, J. Vidargas, & I. d. históricas (Ed.), *Intereses extranjeros y nacionalismo en el noroeste de México, 1840-1920* (pág. 266). México: UNAM.
- Servicio Geológico Mexicano. (2020). *Panorama Minero del Estado de Sonora*. Recuperado el 01 de 2022, de Servicio Geológico Mexicano: <http://www.sgm.gob.mx/pdfs/SONORA.pdf>
- Silver Crest Metals. (2022). *Silver Crest Metals*. Recuperado el 08 de 2022, de <https://www.silvercrestmetals.com/properties/las-chispas/>
- Torres-Mazuera, G., Zaremberg, G. y Madrigal González, D. (2018). Extractivismo participativo. ¿Oxímoron neoliberal o nuevo paradigma de desarrollo incluyente? *Desacatos*, 8-11.
- Wallace, T. (2008). The Las Chispas mine: Arizpe, Sonora, México. *The Mineralogical Record*, 39(6), 41.
- Zapata, F. (2005). *Tiempos neoliberales en México* (Vol. Primera). Distrito Federal, México: El Colegio de México.

Notas

¹ Torres-Mazuera, G., Zaremberg, G., & Madrigal Gonzalez, D. (2018). (2018). *Desacatos*, 8-11.

² Göbel, B. (2015). *Iberoamericana*, 161-165.

³ Gudynas, E. (2017). América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas, 2-26

⁴ Gudynas, E. (2015). Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. CEDIB.

⁵ Gudynas, E. (2017). América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas, 2-26

⁶ Gudynas, E. (2012). *Revista Nueva Sociedad*, No.237, 128-146.

⁷ Gudynas, E. (2012). *Revista Nueva Sociedad*, No.237, (p.132).

⁸ Gudynas, E. (2012). *Revista Nueva Sociedad*, No.237, (p.132).

⁹ Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En CAAP, & CLAES, Extractivismo, política y sociedad.



Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.

Sede: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en
Ciencias y Humanidades, UNAM
Torre II de Humanidades 6° piso
CU, CDMX, México



Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, C. P. 04510,
Coyoacán, Ciudad de México

