

# La **C**onstrucción del **F**uturo:

*Los retos de las Ciencias Sociales en México*

**Memorias del 4 Congreso  
Nacional de Ciencias Sociales**

VII

Instituciones y políticas públicas

**Alain Basail Rodríguez  
Óscar F. Contreras Montellano  
COORDINADORES**



**La construcción del futuro: los retos  
de las Ciencias Sociales en México.  
Memorias de 4 Congreso Nacional  
de Ciencias Sociales**

*VII. Instituciones y políticas públicas*

**COORDINADORES**

Alain Basail Rodríguez  
Óscar F. Contreras Montellano

**ELABORACIÓN EDITORIAL**

Cesmeca-Unicach

ISBN 978-607-8240-45-6

Documento electrónico

Publicado por CESMECA-UNICACH, Tuxtla Gutierrez  
y COMECOSO, Tijuana. Marzo, 2014.



Sede del COMECOSO

El Colegio de la Frontera Norte, carretera escénica  
Tijuana – Ensenada, Km 18.5,  
San Antonio del Mar, 22560,  
Tijuana, Baja California, México  
[www.comecso.com](http://www.comecso.com)



Los documentos incluidos en  
*La construcción del futuro: los retos  
de las Ciencias Sociales*, por  
Alain Basail Rodríguez y Óscar  
Contreras Montellano (coords.)  
se encuentran bajo una licencia  
**Creative Commons Reconocimiento-  
NoComercial-SinObraDerivada 4.0**  
Internacional License.

Obra en [www.comecso.com](http://www.comecso.com) y  
[www.cesmeca.unicach.mx](http://www.cesmeca.unicach.mx)

El contenido (textos e imágenes) de los  
artículos es responsabilidad de cada autor.



Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas  
1a. Avenida Sur Poniente núm. 1460, 29000,  
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.  
[www.unicach.edu.mx](http://www.unicach.edu.mx)



Centro de Estudios Superiores de México y Centromérica  
Calle Bugambilia núm. 30, fracc. La Buena Esperanza, mz. 17, 29243,  
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.  
[www.cesmeca.unicach.mx](http://www.cesmeca.unicach.mx)

## ÍNDICE

Evaluación de políticas públicas: el difícil reto de transitar del control-castigo a la mejora-aprendizaje	
<i>Talina Merit Olvera Mejía</i> .....	5
Apuntes para el uso de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas	
<i>Verónica Medrano Camacho y Damián Canales Sánchez</i> .....	16
Rendición de cuentas y gestión electrónica en gobiernos locales	
<i>Arturo Durán Padilla</i> .....	24
Política pública intersectorial: un análisis desde el Programa de Coinversión Social (PCS), del Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, en la ciudad de México	
<i>Cecilia Paz Contreras Ramírez</i> .....	37
La concepción del desarrollo en Chiapas: una aproximación desde el análisis del discurso	
<i>Victorino Morales Dávila</i> .....	51
Programa Oportunidades y la pobreza en dos comunidades del país: el barrio 20 de Noviembre, Siltepec, Chiapas y Jahuara I, El Fuerte, Sinaloa, México	
<i>Carlos Ariel Ángel González</i> .....	65
El Plan Nacional de Rehabilitación, PNR (1982-1990, Colombia) y el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol (1988-1994, México): políticas de combate a la pobreza como proyectos hegemónicos	
<i>Mayra Alejandra Burbano Zapata</i> .....	79
Cuba, entre revolución y reformas. ¿Más políticas educativas o una nueva educación política?	
<i>Danay Quintana Nedelcu</i> .....	91
¿Describiendo o caracterizando? Concepciones sobre la niñez institucionalizada en el centro de México. Elementos para entender el interés superior del niño	
<i>Abraham Osorio Ballesteros</i> .....	102

---

La profesión docente. Cambios institucionales y culturales	
<i>Benigno Benavides Martínez y José Juan Cervantes Niño</i> .....	111
Los gobiernos perredistas en la ciudad de México: prioridades en la política educativa	
<i>Claudia Alaníz Hernández</i> .....	141
Hacia una nueva institucionalidad en el Congreso mexicano: el derecho de acceso a la información en la Cámara de Diputados, 2003-2013	
<i>Ramiro Daniel Sánchez Gayosso</i> .....	155
Análisis basado en evidencia en el proceso de evaluación de la política pública de seguridad alimentaria: Pesa en Oaxaca	
<i>Sandra Amyris Gimete Baños y Julio Baca del Moral</i> .....	169
Análisis de las políticas públicas en materia de gasto municipal en el estado de San Luis Potosí y su impacto en el desarrollo social	
<i>Ariel Vázquez Elorza, Marco Iván Vargas Cuéllar, Alfonso Muñoz Güemes y Sergio Arcos Moreno</i> .....	184
Nuevos municipios en México. Propuesta metodológica para la evaluación de la pertinencia, eficacia e impacto de la municipalización en los últimos 20 años	
<i>Edgar Noé Blancas Martínez</i> .....	200
Las finanzas públicas, el gasto social y la reforma hacendaria de 2014 en México	
<i>Gerardo Manuel Ordóñez Barba</i> .....	212
No todo lo que se debe es deuda (y otras reglas que promueven la opacidad en las finanzas estatales)	
<i>Víctor S. Peña Mancillas</i> .....	231
Los coordinadores de los grupos parlamentarios y las reglas informales en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano	
<i>Iliana Rendón Arias</i> .....	246
Coherencia partidista y comportamiento legislativo: el devenir actual del Partido de la Revolución Democrática	
<i>Diego Ernesto Aguilar Sosa</i> .....	261
La construcción compartida de políticas públicas	
<i>Lorenzo Arrieta Ceniceros y Diego A. Ramírez</i> .....	270
Mercado de tierras en Sinaloa	
<i>Mirza María Hernández Sánchez</i> .....	285

Cambio institucional e Innovación de política en el sector pesquero de Sonora: la experiencia de la curvina golfina	
Álvaro Bracamonte Sierra y Rosana Méndez Barrón .....	303
La política social del Estado mexicano y su incidencia en el combate a la pobreza	
Luis Pierre Ramos y Sergio Flores González .....	316
Políticas públicas municipales y participación ciudadana por género	
Araceli Ramírez Meda y Claudia Silvestre Vargas Pelayo .....	330
El Programa Cultura Viva en la colonia Jardín Balbuena	
José Antonio García Ayala .....	343
La profesionalización del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana: factibilidad y beneficios	
Sergio Yalot Ayala Mariscal .....	360
Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina	
Jesús Rubio Campos .....	378
La disputa en la arena académica: poder, política y gobierno en las universidades públicas con autonomía	
Gerardo Vladimir Montes Gómez .....	388
Carrera magisterial: análisis de sus implicaciones en las actividades de los profesores de Veracruz	
Jemyna Rueda Hernández y Elizabeth Ocampo Gómez .....	400
El Programa Nacional de Inglés en la escuela secundaria general. El caso de la región sur del Estado de México	
Magali Escobar Rivera .....	413
La calidad de la participación ciudadana institucionalizada en la ciudad de México	
María Cristina Sánchez-Mejorada Fernández .....	426
La trayectoria del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CCESC), su trabajo con población indígena en Chiapas y su relación con la política pública en salud durante el período de 1984 a 2006	
Ana Eugenia López Rico y Aracelly María Pereira Patrón .....	443
La cuenta pública municipal: una revisión a las leyes de fiscalización en el país respecto de las sanciones aplicadas.	
Aurea Arellano Cruz y Miguel Cruz Vázquez.....	458
La evaluación de las políticas públicas y su vinculación con los presupuestos para resultados. El caso del ayuntamiento de Mexicali 2011-2013	

---

Adela Figueroa Reyes, Liliana Michel Sánchez Allende y Frida Lorena Catalán Meza.....	478
Democracia, ciudadanos y desafección institucional en México	
<i>Nadia Núñez Cruz</i> .....	495
Portal Mujer Migrante. Una política pública desde las tecnologías para el desarrollo	
<i>Alfredo Amenyro Castro, Mabel Andrea Navarrete Vega, Ana Isabel Zermeño Flores y</i> <i>Guillermina Chávez Torres</i> .....	516
Desempeño gubernamental local en el Estado de México	
<i>Ricardo Cortés Padilla y Miguel Ángel Sánchez Ramos</i> .....	542
Un estudio de política comparada de las reformas en los sistemas de pensiones estatales en México	
<i>Juana Isabel Vera López</i> .....	556

**Evaluación de políticas públicas:  
el difícil reto de transitar del control-castigo a la mejora-aprendizaje**

**Talina Merit Olvera Mejía**

Instituto de Administración Pública de Hidalgo

**I. Introducción**

La evaluación dentro del sector público y de las políticas públicas ha estado generalmente ligada a la idea de control y castigo, además de que suele ser una actividad que se realiza al terminar el programa o la política pública, con lo que se deja poco margen para mejorar la acción pública y lograr un aprendizaje entre los involucrados tanto en el programa como en la evaluación. Sin embargo, al ser la evaluación una actividad práctica sus resultados deben ser utilizados, entre otras cosas, para mejorar el programa y las políticas públicas, pues de no ser así la actividad evaluativa carecería de sentido. Actualmente, una de las líneas en el estudio de la evaluación tiene que ver con hacer de ésta la corriente principal dentro de las organizaciones, es decir, que se convierta en una actividad cotidiana que a su vez genere aprendizaje, el cual se verá reflejado en la mejora de la prestación de los servicios.

Lo anterior hace imprescindible un estudio acerca del papel que la evaluación está desempeñando en México, a raíz de que las reformas legislativas de los últimos años han hecho obligatoria la evaluación a programas financiados con recursos federales. Así, este trabajo tiene como objetivo hacer una reflexión sobre estos temas a fin de que la evaluación no se convierta únicamente en un mandato legal y persista la idea de control y castigo, sino por el contrario, que se convierta en una herramienta real al servicio de directivos y servidores públicos para mejorar los programas y políticas públicas. En este sentido, también hacemos referencia al papel que ha desempeñado la evaluación dentro del Programa Escuelas de Calidad (PEC) entre la comunidad escolar.

Para lograr el objetivo planteado en el trabajo revisamos la literatura sobre evaluación de programas y políticas públicas, así como la legislación actual en México en materia de evaluación. Respecto a la parte empírica, analizamos cuatro escuelas primarias en el estado de Hidalgo que formaron parte del PEC desde sus primeros años de implementación. A través de entrevistas con directoras, docentes y padres y madres de familia conocemos la idea que persiste respecto a la evaluación, considerando que el PEC pretende hacer de la evaluación una actividad constante que sirva como retroalimentación en la elaboración de los programas anuales de trabajo dentro de las escuelas.

## **II. Evaluación: de su concepción tradicional a su institucionalización en México**

Para comprender por qué prevalece la idea entre las personas de evaluación como instrumento de control o castigo hay que mirar a los orígenes de la evaluación misma. Ésta nació en un tiempo donde se creía que las mejoras a los programas sociales vendrían a través de intervenciones racionales, consideración que está implícita en muchas de las definiciones de evaluación. La evaluación tradicionalmente ha estado limitada a los resultados, ha sido vista como una actividad *a posteriori*, con el evaluador como el principal protagonista que se abstrae de la influencia de agentes sociales, e incluso de los decisores, y que da su veredicto sobre el logro o no de objetivos. Así Tyler definió la evaluación en 1949 como el “proceso para determinar en qué medida los objetivos de un programa se habían alcanzado”, y es hasta nuestros días que ha perdurado esa imagen retrospectiva asociada a objetivos y resultados en la evaluación. Tyler realizó las primeras evaluaciones a programas educativos en los años treinta mediante su modelo orientado hacia los objetivos que debían alcanzar los alumnos, lo primero era definir claramente los objetivos (que debían expresarse en términos conductuales u observables) y después evaluarlos a través de las pruebas correspondientes para determinar si se habían alcanzado o no. Debido a que fue en el ámbito educativo donde surgieron las primeras definiciones de evaluación, ahí se le relaciona con exámenes que se realizan al final de cierto periodo y que se traducen en un aprobado o reprobado por parte del alumno, lo que genera un castigo en caso de una calificación reprobatoria.

La idea de evaluación vinculada a valorar los resultados e impacto de la política y servir de base, en teoría, para decidir si se continúa, modifica o termina con ella, se percibe como control o castigo cuando al no valorarse el conjunto total del programa las decisiones se toman sólo en base a los resultados: ha funcionado o no, y si no ha funcionado hay que terminar con el programa sin saber dónde pudo haber estado el fallo y los posibles aciertos. No hay oportunidad de que durante el proceso se vaya conociendo el rumbo de la política o programa e ir haciendo modificaciones/mejoras en base a las actuaciones. Si se da el caso de que no se termina con el programa se suelen crear mecanismos más estrictos de control en las labores que desempeñan los servidores públicos para lograr los objetivos. Esto supone temor entre ellos cuando es momento de llevar a cabo una evaluación pues consideran que estas son para identificar lo que están haciendo mal y ser acreedores de un castigo.

Actualmente esta visión tradicional de evaluación se queda corta para cumplir con las exigencias de hoy en día hacia el accionar del gobierno y transitar a una idea de evaluación como mejora y aprendizaje. Ante esto, desde los últimos años del siglo pasado surgieron visiones más amplias de evaluación, definiciones más sinérgicas que se referían a la evaluación como “el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados” (Stufflebeam, 1987:183). A partir de aquí, la evaluación empieza a ser entendida, al menos en la teoría, como una actividad que se lleva a cabo incluso antes de que se ponga en marcha el programa, con una visión integral, mostrando preocupación por una utilidad efectiva y práctica de las evaluaciones, además de vislumbrar su componente plural y participativo.

Aterrizando en nuestro país, México comienza en la década pasada a realizar esfuerzos por institucionalizar la evaluación, es decir, avanzar para que la evaluación se vuelva parte de las actividades de la Administración Pública, para ello la evaluación ha comenzado a ser obligatoria para los programas que se financian con recursos federales con el propósito de conseguir un uso eficiente del gasto y mayor transparencia de la gestión pública<sup>1</sup>. Con la alternancia del Gobierno Federal en el año 2000 se adoptaron nuevos modelos de gestión pública inspirados en técnicas gerenciales, lo cual tuvo efecto en la evaluación. Los principales esfuerzos surgieron en 2004 cuando todos los partidos políticos aprobaron la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Su objeto fue la revisión periódica del cumplimiento del objetivo social de los programas de la política de desarrollo social para modificarlos o suspenderlos total o parcialmente. En 2006 el Congreso aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Estas dos leyes constituyen las piezas centrales de la Política Federal de Evaluación de México, integrada por el SED, el PBR y la evaluación de la política de desarrollo social por parte del CONEVAL.

En el siguiente periodo presidencial (2006-2012) la idea de una Administración Pública orientada a resultados para “identificar las diversas actividades (insumos, gestión) que se desarrollan al interior de una organización para entender cómo contribuyen al logro de los objetivos propuestos y a la generación de valor (producto, resultado, impacto)” (Ramos, Sosa y Acosta, 2011: 50) era parte prioritaria en la agenda de gobierno. Con las reformas constitucionales realizadas en 2004 y 2006, se necesitaba ahora de una herramienta que sostuviera el proceso de modernización administrativa y de gestión para resultados, la herramienta fue la creación e implantación del SED. El objetivo era mejorar el desempeño de la administración pública en su regulación, gestión, procesos y resultados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios públicos. Las estrategias para lograr todo esto son, por un aparte, la adopción de un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la APF cumpla las metas planteadas. Por otro lado, evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.

Las iniciativas de 2004 y 2006 (LGDS y LFPRH) no estaban en principio integradas dentro de un mismo sistema, el documento que integró y alineó los dos primeros esfuerzos evaluativos fue la publicación en marzo de 2007 de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (LGEPF) entre el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Con la expedición de estos Lineamientos había ya un marco legal para la evaluación formado por la LGDS que creó en 2004 el CONEVAL, la LFPRH que en 2006 señala los requerimientos y usos de los indicadores de desempeño, la reforma fiscal de 2007 que detalla el SED y solicita que los estados y municipios adopten la gestión basada en resultados, los LGEPF de 2007, y el acuerdo de 2008 para la implementación del SED que pide un programa de evaluación anual que incluya los programas presupuestarios para ser evaluados y los tipos de evaluación que se llevarán a cabo. Con estas reformas, las funciones de evaluación están a cargo de dos dependencias de la APF como son la SHCP y la SFP, además del CONEVAL como instancia técnica.

---

<sup>1</sup> Ha sido en los ámbitos de educación y desarrollo social donde la institucionalización de la evaluación a nivel federal ha ido ganando terreno.

Se adoptó entonces el PbR y la evaluación de los programas gubernamentales como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario. El PbR es un conjunto de procesos e instrumentos que hacen que las decisiones presupuestarias tomen en cuenta los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos. Pero para asignar estos recursos públicos bajo el enfoque de PbR se necesita un mecanismo de evaluación objetivo y transparente de los programas de gobierno así como de las instituciones que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia, el instrumento fue el SED, el cual es el instrumento central de evaluación de la administración gubernamental en la actualidad. El SED tiene por objeto vincular, la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. Así entonces cuenta con indicadores sobre cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad que permiten monitorear las acciones del gobierno federal.

La evaluación orientada a resultados y que retroalimenta el SED es de diversos tipos. La primera es la Evaluación de consistencia y resultados que incluye un análisis del diseño, de los resultados de la planeación estratégica, cobertura y objetivo, y la satisfacción de los beneficiarios de los programas sociales; así como del desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores. La evaluación de diseño es obligatoria para todos los programas nuevos durante su primer año de operación. Las demás evaluaciones son de indicadores, de procesos, de impacto, y específica.

Estas reformas en materia evaluativa reflejan que un elemento importante de la administración pública son los procesos de evaluación de sus políticas y de la organización, enfocados en la eficacia y efectividad de la gestión y las políticas implantadas. Respecto al modelo seguido por la APF, la evaluación gubernamental se usa para dar racionalidad a la asignación presupuestal, idea que proviene de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de la modernización de las administraciones públicas basadas en la medición y la mejora del desempeño (Zall y Rist, 2005 en Sosa, 2011: 106).

Con todas estas reformas no se vislumbra que la evaluación en México pueda comenzar a transitar hacia una idea que no esté arraigada a control o castigo. Pues la idea centrada en los procesos de la evaluación del desempeño del gobierno federal está enfocada en un esfuerzo de modernización de la administración pública del presupuesto programable del gobierno federal y “el SED constituye básicamente una herramienta para priorizar recursos presupuestales” (Acosta, 2011: 146). Esto parece indicar que los servidores públicos seguirán guiando su trabajo hacia aquellos aspectos que se miden y saben serán evaluados, para que así los programas en los que se desempeñan continúen con la financiación. Criterios que por lo general no tienen que ver directamente con la provisión del servicio con calidad, perfeccionamiento del programa, mejora de la situación social, o un involucramiento de las partes interesadas en el proceso de evaluación, pues se enfocan más bien en aspectos cuantitativos. Al no participar activamente las partes interesadas en la evaluación, estas no obtienen un aprendizaje de este proceso y no se apropian de él para mejorar su desempeño diario, pues las evaluaciones son llevadas a cabo por organismos externos que se encargan de recabar información y elaborar informes. Así, las personas involucradas en los programas se convierten en proveedores de información, pero no en

participantes activos en la evaluación del programa que les afecta (ya sea como servidor público o beneficiario). En el siguiente apartado establecemos a qué nos referimos con aprendizaje.

### **III. Evaluación como aprendizaje**

Dado que la evaluación es una actividad orientada a la acción y tiene funciones específicas que la distinguen de otras disciplinas o fases del proceso de políticas públicas, entre una de sus funciones básicas podemos mencionar la mejora, debido a que la evaluación pretende ser una guía para quienes son responsables de asegurar y mejorar la calidad del programa al racionalizar la toma de decisiones públicas. Al pretender una calidad en el servicio y un perfeccionamiento en el programa, la evaluación forma parte del proceso diario que afecta a todos los involucrados en el programa, es una retroalimentación que utiliza los resultados para volver a planificar, gestionar y aplicar el programa. En este sentido, la evaluación también se convierte en un instrumento para mejorar el conocimiento y formación de los implicados en sus propios programas (Osuna, 2000). Una segunda función tiene que ver con la rendición de cuentas, ya que al ser la evaluación generadora de información (Osuna, 2000), debe dar respuesta a las necesidades informativas del poder legislativo, de la Administración y de la ciudadanía acerca de las actuaciones del programa.

Una evaluación es eficaz, entonces, si impacta en las decisiones tomadas, pues la evaluación produce y provee información relevante para poder guiar e influir en las políticas gubernamentales. En la literatura sobre evaluación a nivel internacional ha dominado el tema sobre el uso de la evaluación, debido a que los administradores, políticos y ciudadanos están interesados en saber qué tanto las evaluaciones son usadas para mejorar las políticas. Sin embargo, en México aún no hay suficientes estudios sobre este tema. A pesar de este gran interés a nivel internacional por el uso de la evaluación, los estudios coinciden en que raras veces la evaluación logra cambios en las políticas.

Los evaluadores generalmente esperan que al exponer los hallazgos de la evaluación se lograrán cambios en las creencias y opiniones de las personas. Pero esto ha sido poco común debido a que los responsables políticos o gestores dan poca atención a sus resultados debido al modelo racional en el que se fundamentan muchas evaluaciones; a la escasez de información básica relativa a las actuaciones o personas a evaluar; a la entrega tardía de los resultados; a los resultados que no responden a las necesidades de los decisores; a la forma de presentación de los informes y su lenguaje excesivamente técnicos; a la elaboración de los informes (no se hacen pensando en los decisores o gestores); y a las resistencias al cambio en la organización. Para evitar esta infrutilización de la evaluación, Vedung (1997) hace tres *propuestas para fomentar la utilización de la valoración*:

1. *Perspectiva centrada en la difusión* (que los receptores conozcan los resultados): la poca utilización se debe a las barreras que interfieren en la comunicación entre los productores y los consumidores de la evaluación, así como a la elaboración y difusión de los informes. La transmisión de resultados se puede mejorar a través de documentos, folletos y resúmenes orales que se pretende lleguen, de una manera amena, al mayor número posible de audiencia.
2. *Estrategia centrada en la producción* (proceso de la evaluación): las evaluaciones se desacreditan o se archivan porque son irrelevantes o inadecuadas, en este sentido el proceso de evaluación se debe

adaptar para responder a las demandas y deseos de los receptores. Por ende, apoya la participación activa de los usuarios potenciales de la evaluación, lo que permite un aprendizaje durante el proceso y un mayor compromiso con los resultados. Las evaluaciones deben acomodarse a las distintas fases de madurez del programa: diferentes fases requieren diferentes valoraciones.

3. *Metaevaluación*: la evaluación de la función valorativa general de una organización o de una unidad.

En este sentido, los usos de la evaluación pueden ser muy distintos y entre los usos *más comunes* destacan:

- *Uso conceptual*. El receptor le ha prestado atención a la evaluación, se ha interesado por ella, la ha comprendido y por su mediación ha adquirido algunas habilidades que no tenía antes, pero no han puesto en marcha acción alguna o actuado en base a esos resultados (Vedung, 1997). Se busca más la capacidad general de influenciar la manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio (Subirats, 1994).
- *Uso instrumental*. Son las acciones efectuadas por los tomadores de decisiones. Es cuando de los resultados obtenidos de la evaluación se derivan acciones inmediatas o cambios en los programas de actuación (Subirats, 1994).
- *Uso del proceso*. La noción de uso de proceso sugiere que un individuo puede aprender algo o cambiar sus creencias basado en la participación en una evaluación (Henry y Mark, 2003). Patton lo define como "... los cambios cognitivos, conductuales, del programa y organizacionales resultado del compromiso en el proceso de evaluación y de aprender a pensar valorativamente" (Patton, 2003: 230 citado por Fleischer y Christie, 2009: 159).
- *Uso como legitimación*. La evaluación se usa para justificar posturas previamente establecidas y fundamentadas en otras razones, ya sean políticas, electorales, etc. También se utiliza para ignorar o desacreditar aquellos resultados que se consideran perjudiciales.

Monnier (1995: 142) refiere que la utilidad social de una evaluación depende de las condiciones de apropiación de sus conclusiones por parte de los actores sociales a los que va destinada, así como de la legitimidad que tiene ante quienes aplicarán las mejoras sugeridas por la propia evaluación. Si esto es así, el evaluador debe mantener una comunicación constante con las personas interesadas en la evaluación y en el programa, es decir, debe responder a las necesidades de información de los decisores, gestores o quienes piden la evaluación. En la actualidad se acepta que la participación de las partes interesadas aumenta el uso de la evaluación, por lo tanto corresponde al evaluador identificarlos de manera oportuna e involucrarlos constantemente durante el proceso de evaluación.

En los años noventa, cuando las evaluaciones ya se llevaban a cabo en diversos países, diversos contextos y usando diversos enfoques y métodos, se puso especial atención en la *institucionalización* de la evaluación (Sufflebeam, 1997 en Sanders, 2002: 254), lo que supuso un compromiso de las organizaciones hacia la evaluación. Muchas organizaciones en diversos sectores hicieron este compromiso a través de la acreditación, auditorías, informes de las políticas, guías, asignación de personal, o alguna otra evidencia tangible de inversión en la evaluación (Sanders, 2002: 254).

Aunado a eso, actualmente el interés está en la preocupación de la calidad de las evaluaciones, lo que origina la creación de agencias que establecen estándares para la evaluación de programas. Esta construcción de calidad en la evaluación incluye una serie de prácticas dirigidas hacia la mejora de la calidad de la evaluación y su uso en la organización, y llevarla como la corriente principal, esto último significa que la evaluación está en el primer plano del pensamiento y comportamiento de la organización (Sanders, 2002). La evaluación se ha extendido a todas las áreas y niveles del gobierno, lo que ha generado que mucha gente tenga responsabilidades en evaluación como parte de su trabajo. Sanders (2002) menciona que la posición de la evaluación ha mejorado, pero ésta todavía no tiene una naturaleza arraigada en las organizaciones y su influencia como proceso aún es limitada. Habla sobre *mainstreaming* (corriente dominante) al referirse al “proceso de hacer de la evaluación una parte integral en las operaciones diarias de las organizaciones” (2002: 254), en vez de ser puesto al margen del trabajo la evaluación se convierte parte de la rutina en el trabajo ético de las organizaciones si es una corriente dominante.

En este tenor, el rol de la evaluación en el aprendizaje organizacional cobra relevancia, y se refiere no a los cambios ocurridos por la información de la evaluación, sino a lo que las partes interesadas aprenden por participar en el proceso de evaluación, con lo cual el rol de la evaluación se amplía. De acuerdo con Sanders (2002), lo que busca es la eficacia de la organización (que se traduce, por ejemplo, en mejores servicios) a través de muchas mentes trabajando juntas, compartiendo información y hacia una meta en común, lo cual se logra cuando hay una cultura del valor de la evaluación y cuando sus labores hacen continuo uso de la evaluación. Añade que no es suficiente poner más recursos en la evaluación si esta no impregna la cultura de la organización.

Cuando hablamos de evaluación como aprendizaje, nos referimos entonces a que lo más importante es generar conocimiento aplicable y no tanto el hecho de que una política haya generado o no los resultados esperados. La acción de aprendizaje puede darse como resultado de los hallazgos de la evaluación o como resultado de participar en el proceso de evaluación (Henry y Mark, 2003).

De acuerdo con Preskill y Boyle (2008), en la búsqueda por mejorar el entendimiento de los conceptos y prácticas de evaluación entre las partes interesadas, y en un esfuerzo de crear cultura de la evaluación, muchas organizaciones han estado diseñando e implementando una variedad de estrategias como un medio para ayudar a que sus miembros aprendan y se comprometan con las prácticas evaluativas. A esta actividad se le conoce en la literatura como *Evaluation Capacity Building (ECB)*<sup>2</sup> y desde la década pasada ha estado atrayendo el interés de los evaluadores comprometidos con incrementar el entendimiento de las partes interesadas en la evaluación y construyendo una cultura y práctica evaluativa en las organizaciones. La definición más citada se refiere a que “ECB es el esfuerzo intencionado de desarrollar y mantener prácticas dentro de las organizaciones para generar calidad en la evaluación y que hagan un uso rutinario de los procesos y prácticas de evaluación” (Stockdill, Baizerman y Compton, 2002: 14 citados en Preskill y Boyle, 2008: 444). Para Preskill y Boyle (2008: 444) la:

---

<sup>2</sup> Lo he traducido al español como Fortalecimiento de la Capacidad Evaluativa. Sin embargo, al referirme a este concepto mantengo las siglas ECB, debido a su nombre y siglas en inglés, y que es como se refieren a ella en la literatura internacional.

“ECB involucra el diseño e implementación de estrategias de enseñanza y aprendizaje que ayude a que los individuos, grupos, y organizaciones aprendan acerca de lo que constituye una eficaz, útil y profesional práctica evaluativa. El fin último de la ECB es la práctica evaluativa sostenible –donde los miembros continuamente hacen preguntas relevantes, colectan, analizan, e interpretan datos, y usan los hallazgos de la evaluación para tomar decisiones y actuar. Para que una práctica evaluativa sea sostenible, los participantes deben contar con el apoyo de un líder, incentivos, recursos y oportunidades de transmitir su aprendizaje sobre la evaluación a su trabajo diario. La práctica evaluativa sostenible también requiere del desarrollo de sistemas, procesos, políticas, y planes que ayuden a integrar el trabajo evaluativo en el rumbo de la organización hacia el logro de su misión y metas estratégicas”.

Se podría entonces esperar que como resultado de que los miembros incrementen su conocimiento y habilidades evaluativas y mejoren su actitud y creencias acerca de la evaluación: la evaluación ocurriera más frecuentemente, los hallazgos de la evaluación fueran usados más a menudo para una variedad de propósitos (incluyendo la mejora del programa, asignación de recursos, desarrollo de políticas y procedimientos, programación actual y futura, y manifestaciones de rendición de cuentas), quienes otorgan los fondos estuvieran más propensos a continuar con el financiamiento o incluso ofrecer nuevos recursos o incrementarlos, la organización fuera capaz de adaptarse a las condiciones de cambio de manera más eficaz, los líderes fueran capaces de tomar decisiones más oportunas y eficaces, la organización incrementara su capacidad para el aprendizaje (Preskill y Boyle, 2008: 447).

En México, Cardozo (2011) señala que se espera que el evaluador recoja y juzgue evidencias, pero también que actúe como facilitador de un proceso de aprendizaje, lo que a mediano plazo implica un cambio en su rol y en las características requeridas para cumplirlo (interdisciplinariedad, habilidades de negociación, didácticas, etc.). En consecuencia, Thoenig propone redefinir la evaluación como un proceso de aprendizaje institucional, de transformación de lo que conviene hacer, de las reglas y las identidades. Para institucionalizar realmente esa evaluación, señala que es necesario algo muy diferente a establecer procedimientos administrativos: crear las condiciones que se enfoquen a cambiar la teoría en actos de los decisores, a modificar los modelos cognitivos y normativos que estructuran su visión del mundo, su representación de los problemas y su apreciación de los instrumentos movilizados para actuar (Thoenig, 2002 citado en Cardozo, 2011).

Si avanzamos un paso más, sería deseable lograr involucrar y lograr la participación de la ciudadanía (beneficiarios) en los procesos evaluativos, puesto que el aprendizaje no se limita sólo a las organizaciones, sino que también abarca a la ciudadanía afectada/interesada en los programas y su respectiva evaluación, quienes se volverían a su vez mejor informados no sólo de la problemática social, sino también del proceso de evaluación y sus beneficios. Aunque en materia de participación Cardozo (2008) señala que México ha avanzado en cuanto a legislación se refiere, pero no ha puesto en práctica mecanismos que garanticen la efectiva participación de los ciudadanos y grupos sociales organizados, especialmente, en la gestión y evaluación de políticas sociales en el ámbito del gobierno federal. Y aunque la participación social es reconocida como un componente fundamental de la gestión y evaluación públicas en documentos de organismos internacionales, aún hay avances muy limitados en estos ámbitos, reflejados en la ausencia de condiciones propicias reales y de canales efectivos generados por los gobiernos, los cuales parecen referirse a ella sólo en forma discursiva y con fines de legitimación.

Para finalizar este apartado, consideramos importante mencionar las tres perspectivas para impulsar el aprendizaje desde las evaluaciones que plantean Engel y Carlsson (2002 citado en Cardozo, 2008):

1. El enfoque tradicional de tomadores de decisión y organismos financieros, interesados exclusivamente en un aprendizaje que permita la retroalimentación sobre el desempeño de políticas y programas. Se trata de una participación simbólica, con el único objetivo de legitimar lo realizado.

2. El nivel que impulsa el aprendizaje organizacional de tomadores de decisiones, donantes, pero también todo otro actor social relevante cuya participación se vuelva fundamental. La evaluación y el aprendizaje incluyen acciones dentro de las políticas existentes, el sistema mismo de acción gubernamental y los principios, normas y valores de la conducta colectiva. En este caso, el evaluador debe recoger y juzgar evidencias, pero también actuar como facilitador de un proceso de aprendizaje, por lo que implica un cambio de papel y de las características requeridas para cumplirlo (interdisciplinarietà, habilidades de negociación, didácticas, etcétera).

3. El impulso al aprendizaje de la sociedad, cuyo conocimiento es entendido, en términos del Banco Mundial, como un bien público global que requiere empezar por hacer un uso público de las evaluaciones, entenderlas para estar en condiciones de criticarlas y, posteriormente, realizarlas. Su desarrollo implica un mayor compromiso con los actores sociales.

#### **IV. La evaluación y su papel dentro de la comunidad escolar en cuatro escuelas primarias PEC del estado de Hidalgo**

Ante un dominio de los resultados y el producto –calificación de alumnos- omitiéndose o dando poca importancia al proceso, no es de extrañarnos que popularmente evaluación equivalga a exámenes y calificaciones, a control externo, castigos o juicios sobre el grado de suficiencia o insuficiencia de determinados aspectos. López Mojarro (1999: 21) hace referencia a que muchas veces al hablar de evaluación nos limitamos a evaluar los resultados finales: en la evaluación de los aprendizajes se miden los logros de los alumnos (exámenes) y se cuantifican documentalmente (calificaciones); y en la evaluación de la institución lo que se mide son sus logros y fracasos.

Para ejemplificar esta idea tradicional de evaluación exponemos brevemente el caso de cuatro escuelas primarias del estado de Hidalgo que pertenecen al Programa Escuelas de Calidad (PEC) y su visión sobre la evaluación al ingresar en el programa. Dos de las escuelas ingresaron al PEC durante el 2001 y las otras dos en el ciclo escolar siguiente, y para el 2005 las cuatro escuelas continuaban dentro del programa.<sup>3</sup>

Llama la atención que cuando realizamos la investigación, a pesar de dejar claro a la comunidad educativa que el trabajo era únicamente con fines académicos, una directora dijo que evaluáramos bien a la escuela para que siguiera dentro del programa. Esto expone cómo las personas se muestran temerosas y con incertidumbre en cuanto alguien externo pregunta acerca de su trabajo o menciona la palabra evaluación. Al inicio de las entrevistas con varios docentes, ellos únicamente se referían a las cosas buenas del programa y de la escuela, pretendiendo dar una imagen de que todo marchaba y funcionaba bien, pero conforme avanzaba la entrevista se abrían más y contaban la realidad vivida dentro del centro

---

<sup>3</sup> La información aquí expuesta forma parte de un trabajo de investigación más amplio hacia el diseño e implementación del PEC en el estado de Hidalgo.

escolar y con el programa. Algunos de docentes y padres de familia comprendían que la evaluación puede aportar cosas positivas para mejorar su desempeño y el programa, y para ello era necesario proporcionar información verídica.

Las evaluaciones de las que tiene conocimiento la comunidad escolar giran en torno a exámenes, ya sea los de la escuela o los aplicados a nivel estatal, así como evaluaciones financieras y de avance de obras, es decir, aspectos cuantitativos. No conciben otro tipo de evaluación, pues nunca se han evaluado otros aspectos y ni se ha involucrado a todos los padres de familia en las actividades de la escuela. Al no haber una apertura ni un conocimiento amplio de la evaluación esta se queda únicamente en el plano de discurso, sin materializarse en una mejora real del siguiente plan escolar y sin una articulación de actividades que tienda a mejorar la calidad y aprendizajes educativos en la escuela. Sin embargo, un aspecto importante a destacar es que el ejercicio de autoevaluación del PEC, que involucra nos sólo aspectos cuantitativos sino cualitativos y también considera a toda la comunidad escolar, empieza a sembrar la semilla entre la comunidad escolar acerca de que evaluación es algo más que exámenes, no saben cómo dar el paso de calificar exámenes a tener una visión integral, están en ese proceso. Y en ese proceso la directora es una importante impulsora, pues en la escuela que más se habló de evaluación en su aspecto formativo y de seguimiento, es una persona que ha tomado cursos sobre evaluación y se ha interesado más en el tema.

Así entonces, un sistema de evaluación educativo no puede limitarse a pruebas que midan solamente resultados de aprendizaje sino que debe complementarse con otros aspectos de proceso, de corte más cualitativo. Esto además de llevarse a cabo a nivel federal, debe reafirmarse a nivel del centro escolar con toda la comunidad educativa, para que la función evaluativa sea vista como algo más que medición, calificaciones, comprobación de gastos y aprobación o desaprobación de acciones. Y al ampliarse la visión de evaluación puedan cumplir realmente esas funciones que tanto buscamos: mejora y rendición de cuentas a través del aprendizaje conseguido durante su participación en los procesos de evaluación. Considerándose así la evaluación como una actividad cotidiana de la vida escolar y no como algo que se realiza una vez al año por parte de los superiores y que genera simulación y temor entre la comunidad escolar.

## **V. Conclusiones**

La evaluación se presenta como un instrumento para la formación de los implicados en el programa y como generadora de información. En contraste con la idea negativa, entre los servidores públicos, de la evaluación relacionada con control y castigo, existe la parte positiva de la evaluación, que se refiere precisamente al aprendizaje tanto dentro de las organizaciones como de todos los demás involucrados en el programa y proceso evaluativo. La participación social y ciudadana en todo el proceso de las políticas públicas, desde la conformación de la agenda hasta la implementación y la evaluación, ha sido muy argumentada y se coincide en su necesidad y bondades. Pero para su real y efectiva participación se necesita que el gobierno esté dispuesto a ceder poder a la ciudadanía para que ésta tome decisiones. Aspecto que en la práctica también deja que desear.

Con las reformas realizadas a partir de 2004 y con la creación del SED se han dado pasos para que la evaluación sea parte de las actividades de gestión diaria de las administraciones públicas. Sin embargo, es

evidente que las reformas normativas no son suficientes para que la evaluación se vuelva parte de las actividades cotidianas de los gestores públicos responsables de programas, y la evaluación en vez de ser puesta al margen sea parte de la rutina en el trabajo de las organizaciones, es decir, que la evaluación se vea como aprendizaje organizativo y no como instrumento de control o fiscalización. Además, el marco evaluativo sólo permite evaluaciones unilaterales, donde los encargados de los programas federales no tienen suficiente voz para decir qué es lo que ellos necesitan sea evaluado, pues los lineamientos en evaluación precisan los tipos de evaluación a realizar y los criterios que estas deben cumplir. Hace falta seguir avanzando para lograr mayor pluralidad en cuanto a las evaluaciones, para que de esa manera cumplan realmente con las funciones para las cuales son realizadas: la mejora de las políticas y/o programas y la rendición de cuentas.

### **Bibliografía**

- Cardozo, M. (2011): Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-junio, pp. 43-59.
- \_\_\_\_\_ (2008): Gestión y evaluación participativa en políticas sociales. *Política y cultura*, núm. 30, pp. 137-163
- Fleischer, D. N. y Christie, C. A. (2009). Evaluation use results from a survey of U.S. American Evaluation Association Members. *American Journal of Evaluation*. Vol. 30, No. 2, pp. 158-175.
- Henry, G.T. y Mark, M. M. (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions. *American Journal of Evaluation*, Vol. 24, No. 3, pp. 293-314.
- López, M. (1999): *A la calidad por la evaluación*. Editorial Praxis, Barcelona.
- Monnier, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (2000): *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- Preskill, H. y Boyle, S. (2008). A Multidisciplinary Model of Evaluation Capacity Building. *American Journal of Evaluation*. Vol. 29 No. 4, pp. 443-459.
- Ramos, J. M.; Sosa, J. y Acosta, F. (Coords.) (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. COLEF e INAP, México.
- Sanders, J. R. (2002). On mainstreaming evaluation. *American Journal of Evaluation*, Vol. 23, núm. 3, pp. 253-259.
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation theory, models, and applications*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP, Madrid.
- Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid.

## **Apuntes para el uso de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas**

**Verónica Medrano Camacho**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,  
Dirección de Indicadores Educativos – jefa de proyecto  
medrano.veronica@gmail.com

**Damián Canales Sánchez**

Universidad Nacional Autónoma de México  
Dirección General de Evaluación Institucional  
dcanales@unam.mx

### **Resumen**

En esta ponencia se presentan las características distintivas de los sistemas de información y los sistemas de indicadores con el objetivo de promover el uso adecuado de la información que contienen, así como al análisis e interpretación de los datos bajo los marcos teórico referenciales a partir de los cuales fueron construidos. Se profundiza en las características y tipos de indicadores existentes, la forma en que están organizados y los procedimientos generales para su diseño y desarrollo; además de reflexionar sobre la dimensión política para la organización de los sistemas y selección de los indicadores como parte fundamental del proceso para su construcción, dado que los indicadores tienen una intencionalidad y pueden alinearse a una agenda de política pública.

**Palabras clave:** Sistemas de información, sistemas de indicadores, políticas públicas.

### **Introducción**

El objetivo de la ponencia es difundir el uso adecuado de los sistemas de información, el análisis de los indicadores y la necesidad de ajustarlos de acuerdo con los objetivos e intereses de los estudios, señalando sus limitaciones y adecuándolos a las regiones. Principalmente, se da cuenta de los distintos tipos de indicadores y los marcos de referencia a partir de los cuales pueden ser construidos.

Los sistemas de información nacional e internacionales permiten tener a la mano una gran cantidad de datos sobre diversos temas. Las instituciones u organizaciones encargadas de su desarrollo siguen protocolos que aseguran la confiabilidad de la información que en ellos se ofrece y se ocupan del desarrollo e identificación de sistemas de indicadores clave que pueden ser índices, variables o conjuntos

de aspectos que se aproximan o apuntan directamente a los problemas más urgentes en los ámbitos demográfico, social, cultural, educativo, económico, de gobierno, seguridad pública e impartición de la justicia. La principal diferencia entre un sistema de información y un sistema de indicadores es que el primero ofrece información casi exhaustiva sobre el tema de interés, mientras que los sistemas de indicadores señalan problemas o aspectos clave sobre los cuales se quiere llamar la atención.

Los sistemas a menudo ofrecen información sistematizada así como indicadores que sirven para monitorear los avances o tendencias a niveles macro y meso. También pueden encontrarse indicadores que no están organizados en sistemas pero que forman parte de planes, programas o informes de agencias ocupadas en el desarrollo sectorial, del país o las entidades federativas.

Los indicadores cumplen diversos propósitos, probablemente más de uno. Por ejemplo: son información relevante para el diagnóstico; también para la planeación, diseño y seguimiento de políticas públicas; o para la transparencia y rendición de cuentas; lo mismo que para el desarrollo de investigación y conocimiento; y/o para la comparabilidad regional, nacional e internacional.

Actualmente, la consolidación de los sistemas de información en general, y de los sistemas de indicadores en particular se encuentra sustentada en protocolos técnicos para la selección de las fuentes de información en términos de disponibilidad, calidad, periodicidad, validez, confiabilidad; además de los procesos de selección, definición y concertación de los temas estratégicos. Sin embargo, dado que en los sistemas de información no es clara la distinción entre los estadísticos y los indicadores, ni se encuentra una definición clara sobre la aplicación y clasificación de los indicadores en términos de si son utilizados para monitorear (operación) o establecer tendencias (estratégicos) sobre los asuntos tratados, es necesario analizar y precisar algunas características básicas que permitan un manejo adecuado de la gran cantidad de información disponible.

### **1. Los sistemas de información y los sistemas de indicadores**

La principal característica de los sistemas de información es que en ellos se presenta de manera extensa información estadística sobre algún tema determinado, con series históricas extensas, pronósticos, catálogos, georreferenciaciones, bases de datos y, pueden incluir también, listados o sistemas de indicadores. Además de ello, en algunos sistemas de información, como el de CEPALSTAT<sup>4</sup>, se encuentra disponible la interfaz de programación de aplicaciones (IPA o API, por sus siglas en inglés) que permite acceder a los datos y metadatos de las bases integradas, herramienta que pretende promover el desarrollo de aplicaciones y con ello el uso y divulgación de la información pública.<sup>5</sup>

Por otra parte, los sistemas de indicadores proveen información considerada relevante sobre algún tema o sector elaborando una imagen de conjunto que muestre la complejidad de los fenómenos; objetivo que alcanzarán en mayor o menor medida dependiendo de que los indicadores que integran un sistema

---

4 CEPALSTAT Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Bases de datos y publicaciones estadísticas, en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=e)

5 Mientras que la mirada de los desarrolladores de los sistemas de información —y nuestras preguntas sobre la calidad, confiabilidad, potencialidad de la información— llega ahora al manejo de los Big Data a través de los cuales se puede predecir el comportamiento o hábitos de los usuarios de internet (Twitter, Facebook, Google, etcétera).

señalen las problemáticas centrales, los aspectos coyunturales, sean medidas técnicamente válidas y útiles. De ahí que Morduchowicz señale, referenciando el caso de la información educativa:

“La diferencia entre un sistema de información estadística y un sistema de indicadores es que el primero incluye todos los datos educativos dentro de una base única y extensiva. El criterio, si es que se lo puede denominar de ese modo, es la exhaustividad de la información. Por su parte, un sistema de indicadores, además de interesarse por la evolución del sistema educativo, tiene por objetivo considerar determinadas tendencias y revelar problemas (Sauvageot, 1997). Además, detrás de un sistema de indicadores hay una teoría o un marco que permite relacionar, explicar e interpretar los distintos hechos” (Morduchowicz, 2006: 10).

Los indicadores además de diferenciarse de los datos estadísticos debido a que su objetivo es destacar asuntos relevantes o de interés para el campo estudiado, también requieren de la generación de marcos conceptuales y referenciales que les agregan significado y sentido a los datos mediante “un constructor cultural y de significado social que se asocia” a ellos (Quiroga, 2001: 114).

Los sistemas de indicadores no son exhaustivos en cuanto a la información que ofrecen ni en el número de indicadores que los constituyen, aunque la cantidad de indicadores debe determinarse por aquellos que permitan ofrecer una imagen suficientemente amplia del conjunto, para asegurarse de que se cumple con este propósito es que se integran a partir de un modelo o de un marco que los cohesionan a la vez que procura la comprensión de un fenómeno (cfr. INEE, 2007: 69). Entre mayor sea la comprensión del fenómeno a estudiar, la definición y selección de los indicadores mejorará satisfaciendo de mejor manera las demandas de información para la evaluación, planeación o rendición de cuentas.

## **2. Los indicadores**

Algunos indicadores permiten describir y monitorear una situación, establecer tendencias, mostrar problemáticas y proveer señales para guiar acciones. Entre las características más importantes de los indicadores se encuentra realizar comparaciones en periodos largos de tiempo, por lo que es importante que puedan ser construidos en una periodicidad establecida —lo que se encuentra relacionado a la continuidad de registros, estudios, conteos y censos—. Es decir, los indicadores permiten la observación sistemática y susceptible de comparación, trazando una línea histórica, entre entidades, regiones o países de un aspecto importante de la economía, demografía, salud, educación o medio ambiente.

En los sistemas de indicadores nacionales e internacionales se pueden encontrar indicadores clásicos o tradicionales y aquellos compuestos por grupos de variables interrelacionadas; entre éstos últimos destacan quienes construyen índices con la pretensión de simplificar información relevante mediante medidas agregadas.

“Los índices también constituyen aproximaciones conmensuralista en la construcción de indicadores [...], se construyen agregando diversas variables que se asumen como componentes de un fenómeno, y a las cuales se les asigna un peso relativo con respecto al resto a la hora de sumar todos los efectos” (Quiroga, 2001: 114).

Los índices tienen diversos grados de aceptación entre los especialistas de un campo, por ejemplo, los índices de marginación, desarrollo humano y pobreza tienen un empleo más difundido en comparación con los índices de calidad de la educación, de menor consenso y uso entre académicos y especialistas. Una de las razones de la poca aceptación de los índices educativos la señala Morduchowicz:

“...la elaboración de indicadores educativos sintéticos podría ahorrarse si se reparara que, en primer lugar, los indicadores son, en sí mismos, reflejos o expresiones sintéticas y, por lo tanto, expresiones parciales de una realidad compleja. En forma más directa, los indicadores son la punta del iceberg de algún fenómeno: son la manifestación superficial de un hecho o serie de hechos y, como tales, permiten una aproximación complementaria a la descripción de esos hechos” (2006: 8).

Si bien hasta ahora se ha referido a los “sistemas de indicadores”, éstos pueden encontrarse organizados y agrupados de diversas formas: en temáticas o constructos, respondiendo a un modelo o sistema previamente establecido o agregados en un listado de los problemas más apremiantes de un tema o sector. Cualquiera que sea su organización pueden ir acompañados de estadísticas básicas que permiten describir el fenómeno y contextualizarlo.

Uno de los marcos más utilizados en la organización de los indicadores es el modelo CIPP para la evaluación sistémica, desarrollado por Stufflebeam y Shinkfield (1987), cuyos componentes son: 1) Contexto, 2) Recursos o Insumos, 3) Procesos y 4) Resultados o Productos. Componentes que a su vez pueden ser analizados en términos de Suficiencia, Eficiencia, Eficacia, Pertinencia, Relevancia, Utilidad e Impacto. La construcción de sistemas de indicadores que cubren todos estos componentes y dimensiones pretende dar cuenta del nivel de desempeño o el grado de cumplimiento alcanzado por un sistema, ya sea el sistema económico, de gobierno, educativo u otro.

Teniendo como marco este modelo se pretende ofrecer una imagen completa del fenómeno. La organización de los indicadores en modelos y sistemas puede hacer más evidente el desbalance entre el tipo de indicadores existentes, por ejemplo comúnmente se encuentran en mayor número indicadores de *contexto*, *insumos* y *resultados*, mientras que los indicadores de *procesos* pueden estar ausentes. Esto depende de diversas situaciones, una es la falta de comprensión de los fenómenos que dificulta la identificación de aspectos coyunturales y, aunado a ello, la falta de información confiable a través de la cual puedan realizarse aproximaciones a dichos procesos.

Debe reconocerse que la información disponible no siempre —casi nunca—, se recaba o construye con la finalidad de alimentar sistemas de indicadores, por lo que el cálculo de los mismos encuentran sus limitantes en la obtención de la información de registros administrativos, nóminas, estudios, conteos o censos en los que la información recabada cumple con objetivos distintos a los que se pretende a través de los sistemas de indicadores. A pesar de ello es recomendable que las propuestas y definición de los indicadores no dependa de la disponibilidad de la información sino que exista un catálogo amplio de desarrollos apuntando las necesidades de información.

Un ejemplo de construcción de un sistema de indicadores es el desarrollado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En un primer momento se construyó un listado que incluía 240 indicadores

que fueron sometidos a un plan de selección (jueceo) realizado por especialistas, técnicos y usuarios y que en una primera etapa incluyó el trabajo tanto del INEE como de la SEP. A través del proceso de revisión y mejora a la que fueron sometidos los indicadores se construyeron tres listados: 1) aceptados, 2) revisados y 3) propuestos para inclusión en el futuro (INEE, 2007: 33-35).

En el proceso del cálculo de los indicadores seleccionados, pueden surgir otros inconvenientes que reducirán aún más el número de indicadores seleccionados o requerirán la elaboración de notas técnicas que prevengan las limitantes para la interpretación de los datos. Algunos inconvenientes son la poca confiabilidad de la información, deficientes muestreos, insuficiente validez en las variables de contexto (cfr. INEE, 2007: 87). En la etapa de revisión de los resultados la toma de decisión de los jueces (especialistas, técnicos y usuarios) considerará la importancia del indicador, pese a las limitaciones que la información tenga: si logra identificar un problema importante, permite aproximaciones a un aspecto relevante, señala hacia dónde deben dirigirse estudios más profundos o bien, si se trata de la única información disponible sobre el tema.

### **3. Indicadores de seguimiento de las políticas públicas**

Dado que los indicadores no son estadísticas neutrales es necesario identificar su intencionalidad, la cual dependerá de la misión y objetivos de las instituciones que los diseñan o seleccionan. Debido a ello se dice que el grado de madurez de un sistema de indicadores refleja también el grado de madurez de la institución u organismo que los desarrolla, tanto por la calidad de las decisiones que se toman respecto a la información utilizada, como por el enfoque, definición y señales que quieren ser destacadas (cfr. INFOACES, 2012 :30).

Además de existir indicadores para la evaluación integral y amplia de los sistemas económico, educativo, de gobierno, de impartición de la justicia, los indicadores también son utilizados para la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Encontraremos indicadores que evalúan la 1) *consistencia lógica* de los programas o proyectos, otros que evalúan su 2) *implementación* y otros más que servirán para valorar el 3) *impacto social* de los mismos. Los indicadores desarrollados en cada etapa persiguen objetivos distintos por lo cual las reflexiones que a partir de ellos se realice nunca deben de perder de vista la finalidad para la que fueron creados.

El desarrollo y mantenimiento de los sistemas de indicadores incluye los aspectos técnico-metodológicos, conceptuales y políticos, dado que es necesaria la exploración de métodos para su diseño, la construcción de marcos ordenadores, la actualización de los marcos conceptuales, la exploración de nuevas desagregación, definición de las variables, desarrollo de estadísticas de acompañamiento que contribuyen a una mejor comprensión, a la definición de su enfoque y, eventualmente, al replanteamiento o eliminación de algunos que dejaron de ser importantes; procesos de mantenimiento y desarrollo en los que existen temas que no pueden soslayarse como el que enfrentó el Scientific Committee on Problems of the Environment (SCOPE):

“... el carácter políticamente sensible de los indicadores quedó en evidencia. Se reconoció que existen juicios fundamentales y culturalmente específicos inherentes a los indicadores de sostenibilidad, que naturalmente van a variar de país en país, de

aldea en aldea. Un sistema inflexible de indicadores no podrá acomodar la diversidad de contextos en el mundo. También se reconoció el peligro de producir un sistema de indicadores que no fuera sensible a las necesidades de los decisores, o que pudiera quedar sesgado por el sistema de evaluación de los países desarrollados. En general [...] se reconoció el peligro de que el trabajo llevara a indicadores que no fueran políticamente aceptables o incluso verdaderas medidas de la sostenibilidad. En este sentido, se reconoció que el trabajo de los indicadores fuera asumido como un proceso genuinamente global, que fuera cercano a los decisores, y que no se trataba de un trabajo sólo para los científicos” (Quiroga, 2001: 106).

De ahí que la metodología generalizada para la construcción de indicadores, la integración de éstos en sistemas y la selección de los que acompañarán las metas y objetivos requieren del trabajo de equipos interdisciplinarios (técnicos, especialistas, usuarios, políticos), además del seguimiento y reformulación de los indicadores y el conocimiento de la percepción de los usuarios.

Existen sistemas de indicadores de agenda política que derivan de los planes o programas de desarrollo sectoriales, nacionales, estatales y municipales. En este caso, los indicadores se encontrarán ligados a metas de desarrollo planteadas, siendo utilizados como herramientas para el monitoreo o evaluación de las mismas. La selección de los indicadores en estos casos estará alineando objetivos con acciones, por lo que deberán ser comprendidos atendiendo lo político estratégico que hay en ellos para, de alguna manera, considerar las dinámicas en que fueron generados y generan.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, los de Educación para Todos de la UNESCO, los informes del Estado Mundial de la Infancia de la UNICEF, son algunos de los ejemplos internacionales que integran indicadores macro destacando problemas mundiales que tienen como eje el enfoque de los derechos humanos, a través del cual se enfrenta el reto de desarrollar mediciones necesarias, políticamente aceptables —o que contribuyan a definirlo— y acomodados a la diversidad de contextos de las regiones o países. En estos se presentan indicadores que dan cuenta de la salud, educación, medio ambiente, economía y demografía. Parten de objetivos generales que se desagregan en metas e indicadores sobre asuntos clave como la mortalidad infantil, la alfabetización, la pobreza, el acceso a agua potable, la desigualdad y discriminación.

Los objetivos, metas e indicadores son monitoreados continuamente —anualmente en la mayoría de los casos— examinando logros, tendencias y desafíos para coadyuvar a la planificación de acciones y negociación de prioridades con los países. Algunos de estos informes, como el de la UNICEF, además de utilizar indicadores básicos modifica el centro de atención anualmente, así en 2013 destacó el tema de los niños y niñas con discapacidad, en 2012 niños y niñas en un mundo urbano, en 2011 se enfocó en los adolescentes, en 2010 en los derechos de los niños, entre otros temas. En estos ejemplos encontraremos indicadores vinculantes, sinérgicos o transversales que incorporan simultáneamente varios atributos o dimensiones.

Los sistemas de información, y primordialmente de indicadores, en agencias como la UNESCO, la ONU y la UNICEF, entre otras, son utilizados para comunicar, sensibilizar, promover, velar por la utilización eficaz de los recursos y movilizar recursos adicionales donde es necesario —y esto lo logran a partir de

indicadores macro, con información muy agregada, que deben ser sustituidos o complementados conforme se avanza en menores niveles para señalar problemas puntuales que no son percibidos desde esta mirada general—

Los objetivos desde un enfoque de derechos pueden ser absolutos, como la erradicación de la pobreza y el hambre; mientras que las metas marcan las reducciones esperadas a mediano y largo plazo, contemplando las características de las regiones y los países.

Una forma de construir y analizar las metas y los niveles de logro esperados puede hacerse a partir del estudio de prospectiva, de los escenarios posibles y deseables; observando las tendencias, contemplando los recursos, revisando las acciones (programas), dirigidos para su consecución. Tomando en cuenta la diversidad de contextos y recursos, algunas de las metas de los organismos referidos contemplan rangos de logro o bien, consideran *la línea inicial* de la problemática y establecen después *metas generales* criterios, por ejemplo, puede leerse: “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día”.

Aun cuando los indicadores tengan marcos y referentes bastante sólidos, la interpretación de sus valores estará mejor sustentada si se acompaña por estadísticos o indicadores relacionados, dada la complejidad de los fenómenos. Por ejemplo, para reflexionar sobre los resultados académicos de los alumnos en un examen estandarizado podrían revisarse las características socioeconómicas de sus familias, la profesionalización de los docentes, las características de las escuelas, la reprobación y repetición; además de considerar las limitaciones de los instrumentos que miden los niveles de logro a través de exámenes estandarizados y revisar la representatividad de los datos, antes de hacer inferencias directas que promuevan el desarrollo de acciones que sólo impacten algunas de las variables.

### **Conclusiones**

La experiencia nacional con el uso generalizado de sistemas de información y de indicadores es relativamente reciente, pero ha venido en aumento y seguramente todavía lo será más en el corto y mediano plazo. En estas circunstancias, como hemos tratado de precisar e indicar aquí, conviene diferenciar conceptual y prácticamente a qué se refiere uno y a cuál el otro, sobre todo para no utilizarlos de forma indistinta, incurrir en errores y advertir sus implicaciones.

Un sistema de indicadores puede ser una herramienta sumamente útil para describir, dar seguimiento, sistematizar, comparar, indicar posibles vías de acción o valorar el cumplimiento de una determinada política. Sin embargo, también se deben tener presentes sus limitaciones, particularmente que dependen del tipo de información con la que se alimentan, lo mismo que no se trata de estadísticas neutrales, tienen una intencionalidad y generalmente se concentran en uno u otro aspecto.

Una correcta definición, integración y funcionamiento de los sistemas de información y de indicadores puede ser una herramienta invaluable para las actividades de planeación, seguimiento y valoración de las políticas públicas, pero el uso incorrecto también puede conducir a errores graves de apreciación.

---

## Referencias bibliográficas

- Echeita, G. y Jury, C. (2007). Evaluación Sistémica de un Proyecto de Innovación para Atender a la Diversidad del Alumnado en la Educación Secundaria Obligatoria "Aula Coopertiva Multinivel". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (3), pp. 152-172. Recuperado el 19 de febrero de 2014 de <http://www.rinace.net/arts/vol5num3/art15.pdf>
- INFOACES. Sistema Integral de Información sobre las Instituciones de Educación Superior de América Latina para el Área Común de Educación Superior con Europa. (2012). *Sistema Básico de Indicadores para la Educación Superior de América Latina*. España: Centro de Gestión de la Calidad y del Cambio. Universitat Politècnica de València.
- INEE (2007). *Propuesta y experiencias para desarrollar un sistema nacional de indicadores educativos*. México, INEE.
- Quiroga M., Rayén (2001). *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*. Anexos. CEPAL. Serie Manuales No. 16. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado el 8 de enero de 2014 de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/34394/P34394.xml&xsl=/deype/tpl/pgf.xsl>
- Morduchowicz, A. (2006). *Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran*. Buenos Aires, IPE-UNESCO. Recuperado el 13 de febrero de 2014 de [http://www.iipe-buenosaires.org.ar/\\_pdf/documentos/indicadores\\_educativos.pdf](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/_pdf/documentos/indicadores_educativos.pdf)
- UNESCO (2014). *Estrategia*. Recuperado el 13 de febrero de 2014 de <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/strategy/>

## **Rendición de cuentas y gestión electrónica en gobiernos locales**

**Arturo Durán Padilla**

Profesor investigador de El Colegio de Veracruz

durpada@yahoo.com.mx

En las décadas pasadas las innovaciones tecnológicas y los mecanismos de comunicación están siendo empleados para fortalecer la organización de los ayuntamientos. Así mismo, las reformas que disponen las obligaciones de rendición de cuentas han hecho que los municipios de todo el país, cuenten con distintos recursos para atender las solicitudes de información que demanda la ciudadanía.

En este contexto aparecen tres tendencias que influyen y resaltan la relevancia de la gestión electrónica en la administración de los gobiernos locales:

1. Se trata de un asunto que adquiere mayor atención como herramienta para cumplir las disposiciones que exige la actual normatividad de transparencia.
2. Entre múltiples campos de la administración municipal, la gestión electrónica puede desempeñar una función estratégica para la planeación y operación de los ayuntamientos.
3. En el futuro, una mayor cantidad de procedimientos dependerán de la manera en que se planea y organice la gestión electrónica en la vida de los municipios del país.

Por ello la gestión electrónica en los gobiernos locales toma como base la configuración del servicio público, el empleo de los recursos administrados en torno a tecnologías de la información y la participación de usuarios, en un contexto de relaciones delimitadas por la territorialidad municipal. No obstante, el amplio marco de oportunidades que ofrece el uso de tecnologías derivadas de la información, muchas de sus ventajas quedan sin aprovecharse a favor de la vida municipal. En el ámbito local persiste un desarrollo insuficiente de recursos de la comunicación y de servicios orientados al intercambio de información útil dedicados a mejorar las prácticas de la cooperación social o del debate público.

En ese contexto puede pensarse que una creciente conciencia pública coincide con el acelerado desarrollo tecnológico de las comunicaciones. Aunque es difícil suponer que una ha motivado el arribo de la otra, lo que está sugiriendo es la idea de que tanto transparencia como tecnología, convergen y se afianzan recíprocamente. En ambos casos la materia común es la generación y disposición de recursos de la información.

Resulta común pensar que la tecnología contribuye a mejorar los servicios, posibilita actualizar la administración, sirve para optimizar la vigilancia y la rendición de cuentas de las instituciones. Para algunos autores, ello supone nuevas relaciones entre gestores y usuarios, administradores, ciudadanos y representantes políticos. Pero no toda la información disponible resulta útil. Del mismo modo, no todas las instituciones que la proporcionan son transparentes, ni tampoco cualquier norma regulatoria es eficiente. En efecto, tanta carencia de información, como sus excesos, induce problemas que obstaculizan tomar decisiones oportunas.

Una de las corrientes del funcionalismo con optimismo considera que la eficiencia de la transparencia creará beneficios automáticos. Así, la primera generación de estudios sobre las políticas de transparencia puso atención en las normas del derecho de estar informado y la obligación de informar. Una segunda generación de investigaciones se dedicó a evaluar la maneras en cómo se diseñaban los programas de la transparencia.<sup>6</sup>

Para Archon Fung, Mary Graham y David Well, los proyectos para instalar políticas de transparencia han enfrentado reacciones burocráticas, rivalidades con leyes preestablecidas y oposiciones de sistemas discrecionales de secrecía política. A eso se sumaban también los problemas causados por la excesiva regulación y las divergencias técnicas para ordenar grandes volúmenes de datos y documentación imprecisa.

En todo caso, los requisitos de la transparencia exigen, por un lado, revertir los sistemas que propiciaban datos insuficientes, materiales obsoletos, información tergiversada e imprecisa. Por otro, se exige que la información proporcionada sea útil, entendible, estandarizada y comparable. Para opiniones como la de Clifford Winston, la situación es menos optimista. Comenta el autor: “Mi conclusión es que las políticas de información siguen siendo soluciones débiles”.<sup>7</sup>

Al intentar introducir las políticas de transparencia en países que se encuentran en etapas de transición a formas menos centralizadas y con pautas menos restrictivas, se sobrestima pensando que la transparencia, por sí misma, contiene capacidades extraordinarias para transformar la realidad inmediata. El pesimismo que deviene como resultado de observar que grandes cantidades de datos, no representan una condición suficiente para propiciar un sistema de transparencia eficiente. Aun contando con una amplia información ordenada, clara o certera, el desorden político o falta de disciplina cívica impiden un mejor desarrollo de las prácticas de transparencia. Esto responde a presiones de grupos, organizaciones

---

6 Estos autores consideran que el establecimiento de los sistemas de observación ha mostrado distintas etapas: “Se pueden identificar tres generaciones de políticas de transparencia en la historia de los Estados Unidos, que se han complementado a lo largo del tiempo. La primera generación se refiere a las políticas del derecho a saber, que hacia los años 60s otorgaban una apertura más bien general a los documentos gubernamentales. Una evolución de estas legislaciones derivó en políticas de transparencia focalizada, las cuales tienen objetivos más específicos y ordenan la publicación de información concreta. La naciente tercera generación de políticas se puede llamar políticas de transparencia cooperativa o de colaboración. Esta generación de normas tiene el potencial de emplear el poder de las computadoras y del Internet para combinar la información de las primeras dos generaciones con una orientación dirigida al consumidor para generar información adaptable, actualizada y a la medida, que reduce riesgos y errores”. En **Full Disclosure, the perils and promise of transparency**, en Cambridge University Press, 2007. En [http://www.shcp.gob.mx/RDC/Doctos\\_transparencia\\_focalizada/transparencia\\_focalizada.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/Doctos_transparencia_focalizada/transparencia_focalizada.pdf), p: 5. Consultado el 5 de diciembre 2010.

7 En, *The Efficacy of Information Policy*, en *Journal of Economic Literature* de 2008, 46:3, 704-717, *Journal of Economic Literature* 2008, 46:3, 704-717, en <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jel.46.3.704>, consultado el 2 de mayo de 2011.

o electores con intereses en conflicto que en frecuentes ocasiones sobrepasan las capacidades de respuesta institucional.

A pesar de contar con información útil y certera, existen usuarios que la omiten o no la consideran relevante como la información científica, la de salud pública, de los sistemas de protección civil o de previsión y seguridad. De modo contrario, en la red cotidianamente circulan datos irrelevantes que resultan inquietantes a una población sensible. En consecuencia, no siempre se entiende con integridad las limitaciones y las ventajas de la transparencia. Así, en ocasiones llega a considerársele un freno, una carga burocrática o un mecanismo dispuesto a exhibir asuntos que deberían ventilarse y resolverse dentro de las mismas instituciones.

Las sugerencias de Archon Fung, Mary Graham y David Weil sintetizan lo que debería reunir el diseño eficiente de políticas de información. Entre sus propuestas se destacan el proporcionar información que genere un conocimiento y un empleo fácil para los ciudadanos. Fortalecer grupos de usuarios, promover representantes de usuarios, autenticar y certificar datos. Por el contrario, el mal diseño de un sistema de información desemboca en la imposibilidad de proporcionar datos comparables, presentar datos sesgados, incompletos, fuera de contexto e inútiles para sus solicitantes.

Un régimen de sanciones no resulta suficiente para hacer que el sistema opere con eficiencia. Se requiere pasar de un régimen de sanciones a otro que restituya los costos de las faltas cometidas. Es decir, las sanciones legales deberían apuntar hacia un sistema que compense los costos de revelar o divulgar incorrectamente la información.

Primero, cuando los organismos públicos muestran disposición para responder a las solicitudes de sus usuarios, pero adolecen de la capacidad y de los recursos necesarios, la tendencia es crear referencias inciertas sin respaldo. Segundo, las consecuencias negativas, producto del mal manejo, hacen que la falta de información profundice el deterioro de los servicios públicos, y ello motive el incremento de las prácticas irregulares entre las estructuras burocracias.

Una de las paradojas más contrastantes de la actualidad radica en que, aun contando con sofisticadas normas regulatorias y con sistemas electrónicos que permiten almacenar grandes cantidades de datos y que la red dispone de amplios recursos para distribuirla, la información resulta inexacta o confusa.<sup>8</sup>

## Políticas transparencia

---

<sup>8</sup> Estos autores consideran que el establecimiento de los sistemas de observación ha mostrado distintas etapas: “Se pueden identificar tres generaciones de políticas de transparencia en la historia de los Estados Unidos, que se han complementado a lo largo del tiempo. La primera generación se refiere a las políticas del derecho a saber, que hacia los años 60s otorgaban una apertura más bien general a los documentos gubernamentales. Una evolución de estas legislaciones derivó en políticas de transparencia focalizada, las cuales tienen objetivos más específicos y ordenan la publicación de información concreta. La naciente tercera generación de políticas se puede llamar políticas de transparencia cooperativa o de colaboración. Esta generación de normas tiene el potencial de emplear el poder de las computadoras y del Internet para combinar la información de las primeras dos generaciones con una orientación dirigida al consumidor para generar información adaptable, actualizada y a la medida, que reduce riesgos y errores”. En **Full Disclosure, the perils and promise of transparency**, en Cambridge University Press, 2007. En [http://www.shcp.gob.mx/RDC/Doctos\\_transparencia\\_focalizada/transparencia\\_focalizada.pdf](http://www.shcp.gob.mx/RDC/Doctos_transparencia_focalizada/transparencia_focalizada.pdf), p: 5. Consultado el 5 de diciembre 2010.

Hacia principios de los noventa, el concepto de transparencia comenzó a adquirir relevancia entre las políticas en la esfera internacional. En el contexto de la conversión de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, la reorganización de las economías de los países socialistas de Europa oriental, la reconstrucción de Alemania después de la caída del muro de Berlín, así como la expansión de las políticas de libre mercado, fueron abonando las transformaciones de los regímenes estatales proteccionistas. Al mismo tiempo, se hizo cada vez más evidente la necesidad de reorganizar los sistemas administrativos a favor de regímenes menos centralizados.

No resulta extraño que ante las necesidades de negociación de las deudas de países económicamente dependientes ante los organismos financieros internacionales, las condiciones de éstos, exigieran la generación de regulaciones más estrictas sobre la asignación de los préstamos, así como de mayores condiciones de control y vigilancia de prácticas irregulares dentro de las administraciones. Simultáneamente se creó Transparencia Internacional como una organización mundial, no gubernamental, no partidista, sin fines de lucro y dedicada a combatir la corrupción a nivel global.

Como parte de su agenda de trabajo, desde su fundación en 1993, Transparencia Internacional se dedicó a realizar campañas en contra de la corrupción. A partir de ello busca introducir reformas a favor del fortalecimiento de sistemas de integridad, promover valores de la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. Entre sus pautas de acción no están las de investigar casos particulares, sino establecer esquemas para prevenir institucionalmente las prácticas irregulares sobre la administración de recursos públicos, guardando autonomía ante los gobiernos y los partidos políticos.

Esta organización cuenta con 80 delegaciones nacionales y colabora con instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, para fortalecer el marco legal de inversiones y de los negocios internacionales. Sus delegaciones instaladas en distintas partes del mundo, se dedican a difundir los riesgos y los perjuicios que ocasionan los sobornos y las prácticas irregulares, a su vez, se dan a la tarea de proponer métodos para reformar sistemas legales y políticos.<sup>9</sup>

### **Gestión electrónica y gobiernos locales**

En México han comenzado a realizarse esfuerzos con el propósito de medir el desempeño de la rendición de cuentas a través del análisis de los portales electrónicos de las entidades públicas. En este marco, el ensayo evalúa experiencias de la gestión electrónica que han sido aplicadas en municipios del Estado de Veracruz. Se revisan las formas en que los 212 municipios veracruzanos han empleado los recursos de la tecnología de la información, para cumplir las obligaciones que determina marco de transparencia a partir de las reformas de 2007 en el campo de la rendición de cuentas.

El estudio inició a partir de la reflexión de algunas categorías que vinculan los cambios tecnológicos con el desarrollo de la organización de las instituciones públicas. Producto de ello, se consideró necesario observar el contexto en el que las políticas de gestión han sido aplicadas, así como las maneras en que son incorporadas dentro de la vida de la organización de las comunidades locales.

---

<sup>9</sup> En <http://www.transparency.org>, consultada el 7 de abril de 2011.

Si bien en los últimos años las reformas constitucionales han impactado en los procesos que regulan la información y la rendición de cuentas en las entidades federativas, esto ha influido en cambios dentro de la esfera municipal. Dicha influencia ha llamado la atención sobre el conjunto de limitantes estructurales que padecen los ayuntamientos. El reflejo muestra resultados poco alentadores. Resulta evidente la ausencia de condiciones para la incorporación de las estructuras tecnológicas a las comunidades, al mismo tiempo que se manifiestan continuos obstáculos que permitan dar cumplimiento a las exigencias de las nuevas reglamentaciones de la transparencia.

Hasta ahora, pocos son los municipios que han podido gestionar o emprender una política eficiente de rendición de cuentas a partir de la aplicación de recursos basados en procesos digitales. Se trata en su caso, de municipios desarrollados y en su mayoría constituyen territorios urbanos, económicamente eficientes que mantienen una amplia capacidad de autonomía financiera y administrativa. En contraste, el resto de ayuntamientos forman un conjunto desarticulado de administraciones, aisladas regionalmente, con pocos recursos económicos, carencia de capital social y con menos oportunidades para lograr instalar, operar y mantener sistemas de comunicación digital.

La precariedad mostrada como fenómeno de la vida municipal no resultó casual. En términos generales, por distintos motivos, el acceso a la red y la disposición de información distribuida electrónicamente han permanecido asociados a los constantes ciclos de renovación tecnológica. Esto a su vez, involucra una amplia heterogeneidad de adecuaciones y ajustes regulatorios, los cuales tienden a introducir cambios que influyen directamente sobre las modalidades de conexión y acceso.

Por otro lado, existen patrones de uso y compatibilidad que deben soportarse sobre estructuras de ingeniería y de alta tecnología dentro de las instituciones públicas. En tales casos, los financiamientos para establecer dicha infraestructura técnica, generalmente aparecen asociados a las entidades que cuentan con solvencia crediticia y con la disposición de grandes partidas presupuestales. En contra parte, entre los municipios pequeños o pobres, difícilmente existen condiciones económicas que les permiten alcanzar acceso a los presupuestos.

Durante algunos años, las políticas diseñadas por los gobiernos permanecieron distantes de los recursos tecnológicos. Debido al desconocimiento acerca del rendimiento de la red como instrumento de apoyo administrativo o, en su caso, producto de las limitaciones presupuestales, la tecnología de la comunicación no fue incorporada a la administración para el servicio interno. Ello contribuyó, sin duda, a retrasar su incorporación dentro del ámbito de la gestión pública.

En este contexto, algunos datos empíricos sugieren, de distintas maneras, la conformación de ciertas etapas del desarrollo de los sistemas digitales dentro de la gestión pública. En una primera fase, el proceso fue identificado como un concepto que progresivamente sustituiría al servicio de ventanilla para la atención de usuarios. Bajo esta lógica, los recursos electrónicos procuraron aprovecharse como importantes herramientas de apoyo complementario. Antes de comenzar la automatización del servicio a distancia, no resultó extraño que los primeros usos estuvieron dedicados a la atención de información de trámites orientados principalmente a cuestiones de índole tributaria. La recaudación tributaria a distancia resultó posible gracias a la instalación de nuevas maneras de intercambiar valores económicos, dentro de

---

la infraestructura que posibilitaba una forma distinta de organizar y de administrar códigos digitales de forma masiva a costos relativamente bajos.

En un momento posterior, la tecnología fue vista como un medio para generar e impulsar proyectos productivos formulados desde la administración federal. En la actualidad, se discute acerca de los procedimientos para multiplicar sus potencialidades de acuerdo al establecimiento de normas de transparencia y rendimiento de cuentas en el orden estatal y municipal. En el futuro próximo, se espera que las ventajas de los recursos en línea, alcancen a consolidar procesos que dinamicen el papel de la gestión gubernamental en correspondencia con una mayor participación y servicio a la ciudadanía.

Por estos motivos, este proyecto contempló indispensable efectuar una revisión acerca de la literatura especializada. Debido a que los usos de la tecnología de la comunicación constituyen elementos estratégicos de la planeación, el estudio procuró encontrar complementos de información entre los estudios y publicaciones actuales, que analizan la incorporación de la tecnología de la comunicación dentro de las políticas gubernamentales en México.

Así también, se buscó incorporar aquellos enfoques que permiten contrastar e integrar una visión crítica del sistema de operación denominado gobierno electrónico. Teniendo como referencia el examen de algunas perspectivas teóricas, la investigación se encaminó a diseñar un marco metodológico que permitirá evaluar la prestación de los servicios en la red y, acercarse a un diagnóstico acerca de la manera en que la regulación se ha establecido a lo largo del estado de Veracruz durante los recientes años de gestión administrativa.

#### Relevancia y justificación del problema

Los estudios realizados sobre la transferencia de información electrónica en instituciones de gobierno surgieron a finales del siglo XX. En la medida que la red se instaló y se extendieron las formas de incorporación de gran número de servicios ofrecidos por las instituciones públicas en la red, fueron apareciendo diversas estudios orientados a evaluar los procedimientos y de la transmisión electrónica de datos.

Desde entonces, en países como los Estados Unidos de Norteamérica o los de Europa, sistemáticamente han logrado establecerse metodologías e instrumentos más confiables para el diagnóstico del problema. Puede observarse que entre las naciones con mayor experiencia en la creación de proyectos de gestión electrónica, se está pasando del estudio de sus características al empleo de sus funciones y, de la medición de sus resultados, al establecimiento de nuevos programas de aprovechamiento.

De modo contrastante, en América Latina, los antecedentes que guarda la elaboración de estudios sobre este tema son aún incipientes. En ese contexto, todavía están en revisión los procedimientos para aprovechar los beneficios derivados de los recursos electrónicos para reorganizar los procesos administrativos. En especial, aún está en proceso la instalación de una infraestructura que permita el empleo eficiente de instrumentos para multiplicar beneficios orientados a favor de proyectos sociales. De mismo modo, es evidente que apenas comienza a despertarse el interés para realizar observaciones metódicas en este campo.

Entre los pocos esfuerzos destacan apenas los estudios llevados a cabo para obtener mediciones, que permitan distintas clasificaciones de los sitios institucionales respecto del rendimiento de sus funciones. Al mismo tiempo, se encuentran algunos diagnósticos acerca de los primeros resultados que arroja la instalación de los programas de administración electrónica.

Hasta hace pocos años, entre las investigaciones nacionales emprendidas, existían escasos trabajos acerca del desarrollo de la gestión y del intercambio digital de información como un asunto público. Los pocos exámenes realizados hasta ahora, corresponden a la revisión de las primeras fases de instalación y operación de la red. En su conjunto, constituyen análisis descriptivos propuestos desde múltiples disciplinas. Conforme a sus distintos alcances, comienzan a sistematizarse como evaluaciones periódicas, las cuales caracterizan experiencias parciales emprendidas en torno de la gestión electrónica en la administración federal.

Desde los campos de la comunicación o de la economía se observaban estos temas como asuntos de orden administrativo y limitados a una esfera de carácter técnico. Los estudios deducen y orientan sus observaciones dentro de la perspectiva que hoy se denomina *sociedad de la información*. A partir de este enfoque, se han generado diversas proposiciones para diseñar políticas encaminadas al desarrollo e incorporación de tecnología de la comunicación. Esto ha propiciado distintos programas y una amplia variedad de acciones en México desde el año 2000, procurando apoyo a los procesos de organización en el traslado de información electrónica dentro del servicio público.

De distintas maneras, estas políticas reconocen que el concepto de *sociedad de la información* constituye un importante instrumento de diagnóstico y de planeación. Se estima que una planeación basada en esta perspectiva cuenta con grandes oportunidades en la creación de programas orientadas a incorporar un mayor número de comunidades al desarrollo social. No obstante, entre los complejos procesos de instalación tecnología en México, aún no han quedado del todo claro cuáles son los procedimientos más adecuados para organizar mejor las estructuras regulatorias de las políticas locales.

Por tal motivo, para este estudio resultó pertinente emprender una evaluación sobre las condiciones y normas de la gestión electrónica, que a su vez, permitan identificar orientaciones hacia el mejoramiento de la planeación estatal y, con ello contribuir a entender los problemas que enfrenta la gestión electrónica dentro de la administración de los gobiernos locales.

#### Objetivo principal

La investigación propuso establecer la probable correspondencia que existe entre el desarrollo de recursos de la red instalada y la regulación de servicios públicos, para conocer las posibilidades de consolidación del sistema de gestión electrónica tomando como estudio de caso al estado de Veracruz.

#### Objetivos particulares

- El examen procuró conocer la situación que guardan los procesos de regulación de los servicios de intercambios electrónicos de información en el estado de Veracruz.

- El estudio propuso evaluar los procesos de intercambio de información electrónica que provee el sistema de gestión pública en Veracruz.

#### Planteamiento del problema

Las alternativas estatales de gestión electrónica se han desarrollado en coordinación con la política de integración del gobierno federal. Como una iniciativa de la Presidencia de la República, en anteriores décadas, el sistema e-México determinó articular distintas dependencias públicas y operadores de redes de telecomunicaciones.

Desde su origen, este programa federal conecta, genera y transmite contenidos por la red entre comunidades urbanas y rurales. Ofrece asistencia en materia de educación, salud, economía, gobierno e industria. A su vez, constituye la base que sostiene y alimenta a la creciente estructura de tributación, así como a la red que brinda acceso a la información en todo el territorio de la república.

Por su parte, a finales de la década de los años 90s, en el estado de Veracruz, dentro del sistema e-México, alcanzaron a instalarse 199 Centros Comunitarios Digitales. Se estimaba en la década posterior, hacia 2004, que Veracruz se colocaba como la tercera entidad del país con mayor capacidad de intercambio de información electrónica.

Un año más tarde, se planeó la actualización del sistema de equipamiento de telefonía rural así como los de radiocomunicación. A su vez, el proyecto propuso ampliar el programa e-México en 13 municipios del estado para desarrollarse junto con el programa denominado *Red Fiel de Telecomunicaciones*.

En Veracruz inició la realización de estudio de proyectos con base en tecnología conocida como *Power Line Communications*. Esta modalidad se caracteriza por el desarrollo de recursos complejos, los cuales posibilitan alcanzar la conexión de Internet a través de protocolos de banda ancha a través de la red de conexiones que suministran energía eléctrica a los distintos puntos de destino residencial o industrial.

Dicha operación, abre amplias oportunidades para compartir el suministro de corriente eléctrica convencional y, simultáneamente, transmitir información de voz, datos y video a comunidades remotas. Al mismo tiempo, tales servicios pueden ofrecerse con bajas tarifas sin comprometer las condiciones que obliga el empleo de los costosos recursos que imponen las redes telefónicas o satelitales<sup>10</sup>.

Para el año 2010 se planeaba el establecimiento de un sistema de inversión federal, estatal y privada para enlazar instituciones académicas y de gobierno a Internet. El objetivo pretendió presentar distintas alternativas de competencia dentro del mercado estatal y nacional.

A la vez, se buscó que la red Vernet contara con una estación terrena con capacidad de crecimiento para beneficiar con ello a universidades, escuelas de nivel medio y medio superior, escuelas primarias, hospitales, bibliotecas, comunidades apartadas, entidades gubernamentales, centros de investigación, incluyendo a organizaciones no gubernamentales o de la ciudadanía.

Hacia la primer década del siglo XXI, Veracruz contaba con 7 millones 275 mil habitantes reunidos en poco más de 22 mil localidades urbanas y rurales. Con una distribución irregular de su población y un desarrollo

---

<sup>10</sup> Ver Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, así también el Programa Veracruzano de Comunicaciones 2005-2010.

económico heterogéneo, los sistemas de comunicación en Veracruz tradicionalmente agrupan mayoritariamente más recursos en las zonas centro y sur, en contraste con las región norte del estado, donde persisten problemas para ofrecer caminos, telefonía y acceso a Internet.

De esta manera, en el campo de los servicios de gestión electrónica, el Estado de Veracruz ha tenido un desarrollo singular. Al respecto sobresalen tres acciones:

- En el año 2005 el Estado ocupó un lugar importante dentro del sistema e-México.
- Se ha extendido ampliamente la infraestructura tecnológica en comunicación, como también se han multiplicado el empleo, los servicios, los usuarios y las empresas proveedoras en el estado de Veracruz.
- Municipios veracruzanos, como Boca del Río o Xalapa, constituyen algunos de los primeros municipios que ofrecen acceso y servicios gratuitos a través de la red de información electrónica a sus habitantes.

Por este motivo y, a pesar de que los planes institucionales consideraban a Veracruz como una “vanguardia” en la prestación de servicios digitales, la entidad requería complementar un sistema de regulación para mejorar las condiciones de competitividad y seguridad en beneficio de sus usuarios. De acuerdo al *Programa Veracruzano de Comunicaciones 2005-2010*, se consideraba necesario establecer un sistema de comunicaciones eficiente y confiable.

No obstante, los servicios de un sistema de información electrónica están íntimamente relacionados con sus componentes técnicos, así como de la extensión de su cobertura o de la incorporación de constantes innovaciones, la seguridad y la estabilidad de una estructura de gestión depende de normas claras y precisas.

En gran medida, las garantías de participación ciudadana a proyectos de esta naturaleza, se asocian a la confiabilidad de la operación del sistema, a una adecuada regulación que permita su acceso y, a su vez, garantice la protección de sus servicios con seguridad sobre los bienes intercambiados.

Por este motivo, la base hipotética de esta investigación, partió de considerar que el sistema de intercambio de información electrónica en Veracruz se encuentra en una etapa de formación. Bajo esta circunstancia, la investigación emprendió la tarea de identificar la existencia de condiciones necesarias de regulación sobre la gestión de los servicios de información electrónica en el estado de Veracruz.

#### Etapas de la investigación

Primera etapa. Durante la etapa inicial procuró identificarse cada uno de los elementos conceptuales que posibilitan un panorama suficiente de definiciones para revalorar las perspectivas actuales en el tema. En su caso, se hizo necesario proponer un seguimiento funcional y descriptivo, en materia de gestión electrónica, para facilitar la confirmación o adecuación del problema planteado.

Al mismo tiempo, se emprendieron diversas tareas para consultar materiales bibliográficos y acopiar información acorde al tema de investigación. De modo paralelo, se revisaron algunos acontecimientos

relevantes para comprender con detenimiento el periodo propuesto. El calendario de actividades sugirió también, definir con precisión los ajustes al protocolo inicial, para delimitar los contenidos capitulares.

Se procuró así una delimitación temporal, incluyendo aquellos aspectos que, presumiblemente incidieran directamente sobre el comportamiento regulatorio sobre la transferencia de información electrónica en el Estado. A la vez, se fijaron pautas y procedimientos metodológicos para un acercamiento preciso del objeto de estudio.

El producto derivado de estas tareas, contribuyó a la elaboración de avances parciales. Los cuales, han permitido la realización de ensayos de carácter documental, así también, a la presentación de trabajos para la discusión en foros y mesas de discusión en grupos académicos y de análisis municipal.

Segunda etapa. Esta fase consideró oportuno revisar cada una de las normas que aparecen asociadas a los temas en materia de tecnología y comunicación desde el año 2005 a la actualidad. El programa de trabajo estimó conveniente considerar cada una de estas normas, para ubicar los contenidos particulares y generales que aparecen asociados a los procesos de transferencia de información digital en el Estado.

No obstante, que la mayor parte de las leyes en Veracruz fueron emitidas mucho antes de la aparición de la transferencia electrónica de datos, uno de los criterios originales de la investigación, estimó conveniente hacer la revisión a la totalidad de leyes, debido a que algunas de estos códigos pudieron haber sido reformados o actualizados recientemente. De esta forma, la exploración realizada buscó la vinculación de las distintas materias dentro de un marco clasificado de leyes generales, en las que fueron incluidas las temáticas especializadas vinculadas a la regulación jurídica.

Tercera etapa. Este periodo se programó para realizar el diagnóstico de los recursos y servicios informáticos en el estado de Veracruz. El resultado apuntó la elaboración de esquemas sintéticos que permitieron realizar distintos seguimientos programáticos de la planeación institucional. Al mismo tiempo, se dispuso ahondar en la conformación de comparaciones y apartados temáticos, para resumir esquemáticamente las formas de operación y aplicación de las políticas de gestión en la entidad.

Aunado al trabajo de análisis documental, en esta fase se inició la valoración de recursos especializados en la economía del Estado y que configuran el mercado de actividades electrónica. Con base en ello, se buscó precisar los contenidos y ajustar las orientaciones particulares de las inquietudes que fueron apareciendo con frecuencia durante las distintas etapas de trabajo.

Cuarta etapa. Para la realización de una estrategia que permitiera profundizar en un balance de la operación del sistema de gestión electrónica establecida, se construyó un marco comparativo tratando de comprender las fases que posibilitaron de mejor modo la valoración de las pautas regulatorias, frente a las prácticas diseñadas por las políticas de gobierno en el Estado de Veracruz.

Quinta etapa. A lo largo de la investigación se hizo recurrente realizar un examen acerca del vínculo que prevalece entre la tecnología, la regulación y las políticas de transparencia. Ello motivó a que, antes de la preparación de los resultados de la investigación, se tomara la decisión de explorar los procedimientos de cómo los gobiernos municipales iniciaban el proceso de construcción y aplicación de las políticas de transparencia con el empleo de la red.

De esta forma puede asegurarse que el mejoramiento del servicio público tiene importancia estructural y estratégica en Veracruz. Sobre ello, la investigación se propuso reflexionar acerca de cómo se ha resuelto el proceso de instalación de la gestión electrónica en Veracruz. A partir del examen de algunos aspectos de la práctica administrativa de la estructura gubernamental, es posible considerar la readecuación de sus procedimientos, así como el mejoramiento de su servicio.

De esta forma la evaluación procura presentar un cuadro de proposiciones para observar las pautas en que ha sido considerada la noción de regulación destacando el carácter jurídico y técnico de la expresión. Las referencias contextuales apuntan a las direcciones que ha cobrado esta práctica en las administraciones públicas, al mismo tiempo, se apuntan tendencias que ocurren sobre el desarrollo de la gestión electrónica en México.

Ello se traduce en incorporar los antecedentes de la regulación electrónica, así como las maneras en que los cambios de la esfera estatal han influido sobre las prácticas del servicio público. El marco conceptual simultáneamente, sugiere examinar las ventajas y las dificultades que presentan nociones, como la de gobierno electrónico, y alternativamente se propone definir la gestión electrónica a partir del principio de interactividad como una categoría que ofrece una respuesta acotada y directa acerca de este tipo de problemas.

Asumiendo que la regulación adquiere distintos perfiles normativos y que está contenida dentro del marco heterogéneo de leyes del Estado, la investigación revisó el conjunto de códigos normativos para identificar aquellos aspectos y condiciones a los que quedan por cumplir jurídicamente los sujetos obligados. Por ello, en la investigación se examinaron las circunstancias que regulan las prácticas de intercambio electrónico, así como los problemas surgidos debido a la fragmentación del marco regulatorio.

Al mismo tiempo la investigación se orientó a subrayar las funciones de la red como instrumento estratégico para la supervisión de las políticas de transparencia y, la manera en que la rendición de cuentas ha ido incorporándose al marco legal de Veracruz. Por ello, uno de los requerimientos del estudio fue revisar las pautas que han adquirido la planeación de los servicios electrónicos, su operación, la base de los sistemas económicos y las ocupaciones de servicios en Veracruz.

En este contexto se buscó proyectar una síntesis acerca de las funciones que cumplen dichos sistemas dado que representan uno de los soportes que contribuyen al funcionamiento de los portales electrónicos. Al mismo tiempo, se buscó encontrar la relación de dichas condiciones frente a las dificultades e inconveniencias que padecen continuamente las páginas de los organismos públicos.

De esta manera fueron localizándose datos e indicadores de proyectos realizados para medir el desempeño de portales municipales en los estados de la República. A la vez, se constituyó un esquema acerca de la ruta que ha continuado la gestión electrónica en los municipios de Veracruz dentro de las evaluaciones de *rankings* elaborados por instituciones universitarias, centros de estudios y agencias dedicadas a tareas de evaluación internacional.

Un segundo componente de este examen lo constituyó el diseño del apartado metodológico por aplicar, así como de la manera en que deberían ser procesados los datos obtenidos de la evaluación realizada a

los 212 portales. Se optó por aplicar una evaluación a partir de un sistema de análisis basado en el principio de interacción. Así también, se convino precisar las pautas que los portales deben cumplir respecto de la instalación de páginas, los sistemas de información, la interactividad y criterios de transparencia del sitio, la transacción de servicios, las condiciones de participación ciudadana y los requerimientos de seguridad de los sistemas.

Para este análisis no se incluyeron todos los organismos comprometidos a reportar información a través de un portal de transparencia. Es decir, quedaron fuera del estudio las llamadas unidades de acceso a la información de los sujetos obligados dependientes del gobierno estatal, los organismos públicos descentralizados, los órganos judiciales, como tampoco se consideraron los partidos políticos ni fideicomisos requeridos por la ley.

En cambio, el análisis de portales se conformó, no sólo con el seguimiento a los 21 portales de municipios obligados por el requisito de contar con más de 70 mil habitantes. La revisión se realizó tomando en cuenta a cada uno de los sitios electrónicos municipales de la entidad. Resulta oportuno apuntar que en un primer momento, no se consideró conveniente evaluar el desempeño de los portales municipales debido al momento de transición de las nuevas administraciones locales en enero del año 2011.

Tal consideración partía de suponer, que se trataba de una circunstancia que no reflejaría suficientemente los indicadores necesarios para conocer el funcionamiento cotidiano de los portales. Se supuso que en tales circunstancias, no podrían observarse con claridad las distintas maneras de cómo los ayuntamientos, se enfrentan a la responsabilidad de presentar y dar cumplimiento a la exigencia normativa de la transparencia. No obstante, el ejercicio resultó pertinente como una suerte de aproximación para observar la problemática que representa los reemplazos de autoridades y sus efectos para la continuación o ruptura de prácticas institucionales en los ayuntamientos.

A su vez, este ejercicio considera necesario realizar estudios más amplios y de forma periódica. Destaca la pertinencia de continuar revisando las condiciones de uso y la realización de evaluaciones que determinen mejores índices para medir los límites y los alcances de las políticas de transparencia. Esta primera observación ha resultado útil para confirmar la necesidad de perfilar una metodología específica basada en la determinación de los tres niveles de análisis teniendo como base los principios de interacción.

De esta forma, la investigación se dio a la tarea de observar las relaciones dentro del portal a partir de: el hospedaje, la información proporcionada, los servicios municipales ofrecidos, las oportunidades de participación y los dispositivos de seguridad que dispone el sitio. Resulta evidente que cada uno de estos aspectos constituye puntos relevantes que requieren mejorarse para elevar los niveles de evaluación de las políticas de rendición de cuentas.

También resulta oportuno advertir que este estudio no pretendió realizar una evaluación acerca de cada uno de los procesos antecedentes de la gestión electrónica en el Estado de Veracruz. Debido a la delimitación propia de la investigación, dentro de los alcances de este examen, ha quedado pospuesto el estudio acerca de temas sustantivos que convergen en el problema.

Asuntos pendientes como lo es el servicio civil de carrera, la simplificación administrativa, la automatización de los servicios públicos, la transparencia presupuestaria o la influencia de la participación ciudadana en la organización de la gestión electrónica del Estado. Cada uno de ellos integra componentes estratégicos que reclaman mayor atención y la elaboración de trabajos específicos para el diagnóstico. En su caso, se trata de un primer antecedente general, el cual deberá sumarse a los exámenes que complementen el estudio integral de la problemática que enfrenta el servicio público en las administraciones locales.

## **Política pública intersectorial: un análisis desde el programa de coinversión social (PCS), del Instituto Nacional De Desarrollo Social INDESOL, en la ciudad de México<sup>11</sup>**

**Cecilia Paz Contreras Ramírez**

Doctorante en el Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

### **Introducción**

El Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, que tiene la misión de propiciar los espacios y condiciones necesarias para que los diversos actores sociales encaucen y vinculen su creatividad, reflexión y participación en el desarrollo social integral, fortaleciendo los valores de equidad y justicia que conforman la identidad nacional mexicana.

Es por ello, que a través de sus dos principales Programas, el de Coinversión Social (PCS), objeto de esta ponencia, y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF), se incorpora a la política social de México coordinada principalmente por la Secretaría de Desarrollo Social.

El presente trabajo de investigación, pretende contribuir al análisis de las políticas públicas y la incidencia de la sociedad civil en estas, a través del concepto o idea de Intersectorialidad, desde el desarrollo del Programa de Coinversión Social de INDESOL, instancia que concerta a los distintos actores, principalmente: gobierno, sociedad civil organizada y no organizada, para la promoción del desarrollo social.

La evolución histórica y los procesos que ha tenido INDESOL desde su creación en 1992, como Instituto Nacional de Solidaridad, INSOL, así como los cambios desde la Secretaría de Desarrollo Social, organismo dentro del cual se encuentra INDESOL actualmente, han convertido al Programa de Coinversión Social en la política social más importante y visible respecto de la vinculación directa con las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC's, y el gobierno federal.

Desde sus comienzos en 1993, cuando se presenta el primer Fondo de Coinversión Social, en ese tiempo aún más relacionado con SEDESOL, ya que dependía del Área de Vinculación con Sociedad Civil que se generó en esta Secretaría, este fondo motivó y movilizó a una serie de organizaciones que expusieron

---

<sup>11</sup> Investigación presentada para optar al grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, en el Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 2011 – 2013.

con esto la necesidad de abrir este tipo de espacios y la preparación que ya la sociedad civil mexicana venía fortaleciendo sobre todo en temáticas relacionadas al desarrollo social.

Asimismo y hasta el día de hoy, INDESOL sigue siendo la institución pública de mayor conexión con la sociedad civil organizada, trabajando una serie de mecanismos y herramientas para darle cada vez mayor transparencia a los fondos públicos, pero también pasando por distintas etapas de vinculación con las organizaciones, lo que ha tenido mucha relación con los procesos sociales, económicos y políticos del país y con quienes han llegado a administrar este instituto.

A partir de esto, el análisis también hace énfasis en los cambios económicos, sociales y políticos, desde los últimos dos gobiernos priistas, (Salinas de Gortari y Zedillo), hasta la tan anhelada transición hacia la democracia, con el inicio de los sexenios panistas, en el año 2000, donde la sociedad civil tuvo un rol importante en torno a la alternancia en el poder ejecutivo.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general, analizar los desafíos que supone la Intersectorialidad en las Políticas Públicas, desde la experiencia del PCS, de INDESOL, desarrollando a su vez una evaluación de la conceptualización y práctica de la intersectorialidad, desde la perspectiva de la administración pública mexicana y desde la perspectiva de los actores sociales, a partir de la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC's, en las políticas públicas.

A su vez, y para efectos de este ensayo, expondremos una de las hipótesis principales de investigación:

Considerando que en el contexto actual, ningún discurso político, ya sea este de izquierda, derecha o de centro, puede apropiarse de los valores de la participación, ya que estos están presentes en las tendencias más progresistas, conservadoras y moderadas; el proyecto político de un gobierno, va a influir respecto de su interés en desarrollar políticas públicas de manera Intersectorial con los distintos actores de la sociedad, especialmente con las Organizaciones de la Sociedad Civil. A su vez, las Organizaciones de la Sociedad Civil tendrán una participación más concreta en la toma de decisiones de políticas públicas, en la medida que definan con mayor claridad sus objetivos de acción, se profesionalicen, logren articular redes de trabajo y un discurso más contundente respecto de su rol en las políticas públicas.

La intersectorialidad en las políticas públicas no es un tema nuevo dentro de la administración pública, es más bien una propuesta de innovación y un desafío permanente de articulación y sinergia entre los diversos actores, entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, desde la integración e integralidad que enfrentan las temáticas que son parte de la política social, desde una perspectiva multidimensional del desarrollo humano.

La racionalidad y lógica sectorial propia de la administración pública, ha servido para ordenar y poder llevar una dinámica más coherente dentro de las estructuras institucionales, pero no ha logrado potenciar articulaciones más de fondo que vayan más allá de las mesas de trabajo, comisiones y coordinaciones, demostrando que aún los espacios de gobernanza e intersectorialidad son un desafío permanente, demandando por parte de los diversos actores sociales una democracia más horizontal.

Metodológicamente esta investigación tiene un enfoque cualitativo<sup>12</sup>, canalizado por medio de un Estudio de Caso, cual es el PCS, como una política social intersectorial.<sup>13</sup>

Para efectos de este ensayo, iniciaremos introduciendo los antecedentes y el contexto de evolución en torno al problema de investigación. Luego se desarrollará el concepto de intersectorialidad en las políticas públicas, y más específicamente desde la política social, presentando al PCS como una experiencia de intersectorialidad, problematizando con esto la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas.

Con esta estructura se logrará articular entonces, el trabajo teórico y empírico llevado a cabo, por medio de esta investigación.

Para finalizar exponiendo los principales hallazgos de este estudio de caso y las conclusiones más generales.

### **El Contexto del Cambio, un Nuevo Escenario: transformaciones económicas, políticas y sociales.**

La llegada de la corriente neoliberal se apronta a los países de América Latina con una expansión en cadena, que fue poco a poco precedida por la caída de los proyectos nacionales de desarrollo, como es el caso de México. (Cordera y Tello, 2010).

Como antecedente podemos decir que, luego de un período de estabilización que precedió la revolución, México, entre los años 1940 y 1982, tuvo la oportunidad de desarrollar políticas públicas que dieron gobernabilidad a un esforzado proceso democrático.

“Sentadas las bases y consolidada la estructura del sistema político y social del país, los gobiernos que siguieron al presidente Cárdenas pudieron combinar, en un ambiente de paz social, el crecimiento económico con la estabilidad política. Al apoyarse mutuamente, ello permitió diseñar políticas de promoción del desarrollo económico y social a largo plazo y que la situación de todas las clases sociales tendiera a mejorar, a pesar de que las desigualdades continuaban caracterizando a la sociedad mexicana”. (Tello, 2010, pág. 187).

La mirada de Cordera y Tello en: “*México la Disputa por la Nación*”, es una forma clara de expresar las alternativas que México podía tomar hacia la consolidación de un proyecto de desarrollo, aprovechando

---

12 Las principales técnicas de recolección de información utilizadas fueron: Entrevistas Semi Estructuradas y Entrevistas en Profundidad, Observación Participante, y una exhaustiva revisión bibliográfica en torno al problema de investigación, así como la revisión de documentos periodísticos, informes de gobierno, Diarios Oficiales, Planes Nacionales de Desarrollo; entre otros.

13En este trabajo de investigación, la unidad de análisis se encuentra identificada en el Programa de Coinversión Social, PCS. A su vez la unidad de análisis también se va a delimitar, ya que es la experiencia de este programa desde la acción de seis OSC's, que han adjudicado fondos para llevar a cabo sus iniciativas. Cada una de estas organizaciones, tiene sus propias características, historia de formación, objetivos; etc., pero tienen en común, estar participando o haber participado del PCS, por lo tanto cada una nos entregó su discurso y opinión respecto de su experiencia particular, y su mirada más colectiva en cuanto a la relación con otras OSC's. Estas organizaciones fueron: Acciones Comunitarias Para el Desarrollo, ADECO A.C, Centro Mexicano Para la Filantropía, CEMEFI, A.C, Fundación Internacional Para el Desarrollo de Gobiernos Confiables, A.C, Alternativas y Capacidades, A.C, Centro Juvenil Promoción Integral CEJUV, A.C, e Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE A.C, todas ubicadas en la Ciudad de México, pero con trabajos también en otros estados de la república. Si bien se describen las acciones que cada una ha realizado, o que llevó a cabo, por medio del PCS, lo fundamental de las entrevistas, es que se recogen sus discursos en torno a la incidencia que la sociedad civil tiene respecto de las políticas públicas, su conceptualización en torno al concepto de intersectorialidad y sus propuestas en torno al desarrollo social.

la bonanza económica del precio del petróleo de esos tiempos (1981), encontrando dos caminos, uno el proyecto “Neoliberal” y otro el proyecto “Nacional”, tal como lo denominan estos autores.

“La primera opción, que decidimos nombrar neoliberal, traería consigo el predominio pleno de las fuerzas sociales y las formas de organización económica que, de modo creciente, habían dominado la evolución del país, a partir de finales de la década de los años cuarenta del siglo pasado. La segunda, la nacionalista, suponía la reactualización del proyecto nacional de desarrollo, esbozado de manera embrionaria en la Constitución de 1917, y que, en la década de los años treinta, fue impulsado y dotado de contornos más precisos por el grupo gobernante encabezado por el Presidente Lázaro Cárdenas, apoyado por el movimiento popular de entonces, y particularmente por la clase obrera organizada”. (Cordera y Tello, 2010, Pág. 9).

Claramente la opción o camino a que estos autores se refieren como “nacionalista”, requería de una presencia importante del Estado, pero de un Estado reformado, fortalecido, que tuviera la capacidad de ofrecer políticas económicas y sociales conjugadas, y acordes a las necesidades del contexto nacional y también internacional.

Cabe señalar que cualquiera fuera la opción, era trascendental sentar las bases para una democracia plena y fortalecida, con participación de los diferentes actores políticos, con pluralidad y participación ciudadana, que dejara atrás los tiempos máximamente autoritarios.

Esta entrada al neoliberalismo, está sujeta entonces a una decisión política, económica y estructural que se plantea y que lógicamente estuvo permeada por las ideas e influencias de los gobernantes de la época en México. Cabe señalar que la crisis de la deuda externa también alimentó esta decisión.

Es decir, además de la crisis política que se hacía evidente, con un sistema de fuerte presidencialismo, un partido único y un fuerte control social que ya no funcionaba como antes, la crisis económica, por el sobreendeudamiento del Estado, fueron elementos que se conjugaron para introducir a México, en la lógica neoliberal, ya entrado los años ochenta para fines del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, lo que se consolidó en el sexenio del presidente Salinas de Gortari, y posteriormente con Zedillo. Política económica que continuaron también los sexenios panistas, con los ex presidentes Fox y Calderón.

Hasta aquí, hemos contextualizado de manera breve y general la entrada de México al neoliberalismo y sus implicaciones. Esto se va a profundizar de manera más concreta desde la evolución que tuvo la política social en este contexto, en vinculación con las transformaciones institucionales, al alero de la evolución que también ha tenido la participación de la sociedad civil en esto.

A partir de la estrategia neoliberal, vuelven a surgir actores importantes, movimientos y organizaciones, demandando, cuestionando y asumiendo la tarea de la “cuestión social”, (Fuentes, 2002) que ya no es privativa del Estado, en el sentido que este Estado benefactor, “padre”, protector, asegurador de una estabilidad social, ya no existe y sus capacidades para cubrir todas las demandas sociales se ven

claramente disminuidas, a partir de una constante reducción del aparato estatal, como parte de las reformas que introduce la Nueva Gestión Pública, (NGP)<sup>14</sup>.

Los partidos políticos, las organizaciones estudiantiles y los sindicatos, entre otros, ya no son los únicos actores relevantes del escenario político y social. Su interlocutor único ya no es el Estado, sino que toda una sociedad que se moviliza y que sale a la luz pública para hacer frente a las situaciones de injusticia social.

La lógica corporativista que acompañó por muchos años el desarrollo de las organizaciones mexicanas al alero de un gobierno y un partido único, el Partido Revolucionario Institucional, PRI, poco a poco va quedando atrás y dando paso a una nueva configuración e identidad de organizaciones sociales.

Se conforman movimientos, organizaciones nuevas, organizaciones no gubernamentales, ONG's, fundaciones, asociaciones civiles, también con temáticas diferentes, ya no son sólo los "clásicos" trabajadores, obreros, campesinos, sino que son nuevas generaciones de estudiantes, mujeres en la lucha por la igualdad y la validación de sus derechos, las minorías sexuales y los movimientos indígenas, entre otros.

Desde aquí, conceptos tales como gobernanza y gobernabilidad, van cobrando sentido bajo la acción de los gobiernos latinoamericanos y sus administraciones públicas en la búsqueda de generar espacios mayores de diálogo con los diferentes actores, lo que a su vez potencia una mayor legitimidad de las acciones y por ende grados más concretos de gobernabilidad. (Camou, 2000).

Ahora bien, desde las políticas públicas, y más puntualmente desde la política social<sup>15</sup>, se opta por políticas más bien selectivas, (Lerner Sigal, 1996), orientadas a los sectores más pobres, dejando de lado la intervención más universal, que alcanzaba además a la clase media, trabajadores (es), profesionales, estudiantes, entre otros.

"El neoliberalismo también recomienda dejar de lado las políticas sociales que pretenden una cobertura universal, es decir, la atención a todos los ciudadanos". (Lerner Sigal, 1996, Pág. 31).

Sin embargo, esta idea de la universalidad de la protección social, es un planteamiento que ha ido retomando fuerzas, más que nada en el discurso político, y no tanto en la política económica y distributiva.

Ante la falta de recursos y el impacto económico que también significó esta transición, los gobiernos deben focalizar el gasto público. Los programas sociales y sus beneficios deben centralizarse en la población más necesitada. Así, la focalización, pasa a ser el principal instrumento para definir los grupos a

---

14A partir de las reformas del Consenso de Washington (Boils, 2004), la tendencia es al franco "adelgazamiento" del Estado, terminar con las excesivas prácticas burocráticas de los gobiernos y por tanto, se hace imprescindible que en esta lógica netamente economicista, entren conceptos como el de eficiencia, efectividad y eficacia. Como el mercado es modelo a seguir, en términos de "perfección", entonces no solo la economía debe tender a ello, sino también el Estado, por medio de la administración pública.

15La política social se comprende como un tipo particular de política pública vinculada a la superación de la pobreza y al desarrollo social, desde diversas áreas, tales como: salud, educación, empleo, vivienda, cultura; entre otras. En todo caso, esto también va a depender de la mirada que tengan los gobiernos, de situar a la política social, tan solo desde los programas de combate a la pobreza; o bien desde una perspectiva más integral. (Contreras, 2011).

los que se van a dirigir las políticas sociales, y es la herramienta principal con la que intervienen los programas de combate a la pobreza en América Latina. (Cordera y Cabrera, 2007).

Si analizamos a cabalidad los programas que son parte de las políticas sociales en América Latina<sup>16</sup> y sus orígenes, podemos hacer diferentes lecturas respecto de cómo están funcionando estos programas; y si contribuyen a superar la pobreza a partir de la generación de desarrollo social; o si, finalmente, están fortaleciendo una estructura de poder económico y político, administrando la pobreza a través del control social necesario para mantener los niveles de gobernabilidad.

### **La Perspectiva Institucional de la Política Social en México: Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, y el Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL.**

Los antecedentes históricos de INDESOL radican desde el Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL, que fue la primera “gran” política social que marcó la generación de este tipo de programas en México, en el sexenio de Salinas de Gortari, (1988 – 1994). Para ese entonces se constituía en el Instituto Nacional de Solidaridad, INSOL, vinculándose con la ya generada Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, en 1992. El INSOL debía operar el programa de capacitación y vinculación social del PRONASOL.

“Éste tenía la función de detectar y formar nuevos liderazgos locales para los Comités de Solidaridad; más tarde, la acreditación del presidente del comité de algún curso de capacitación del INSOL se convirtió en un requisito informal para que el comité accediera a los apoyos del PRONASOL. Los cuadros directivos y docentes y los contenidos y materiales del INSOL seguían los mismos principios de participación, organización y corresponsabilidad del PRONASOL. El INSOL fue también un brazo organizador de miembros de los Comités de Solidaridad, que para el año 1993 ascendían a 150 mil. De esta forma, el INSOL y sus funcionarios se convirtieron en un importante referente de esta nueva política de concertación social y del trabajo con organizaciones sociales de base, nuevas y antiguas”. (Verduzco, Trujillo y Tapia, 2009, Pág. 45).

A partir del sexenio del ex presidente Zedillo, (1994 – 2000), en julio de 1997 se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, que reemplazó al PRONASOL, como principal programa de combate a la pobreza. A diferencia del PRONASOL, este nuevo programa estableció un esquema de transferencias directas a individuos seleccionados, incorporados en un padrón de beneficiarios (as).

---

16 Principalmente a partir de los 90’, se inician una serie de programas sociales enfocados al alivio a la pobreza, como parte de la recuperación del costo social que había significado la transición económica hacia el modelo neoliberal. En México por ejemplo, se inicia en 1988 con el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, que luego pasa en 1997 a ser PROGRESA, Programa de Educación, Salud y Alimentación, y es pionero en esta línea de transferencias gubernamentales. En 2000 se transforma en “Oportunidades”, que es equiparable al Programa “Puente” en Chile, parte de la Red de “Chile Solidario”, que opera desde 2002. En Brasil está el Programa “Bolsa de Familia” desde 2003 al que luego se suma “Hambre Cero” en 2006. En Ecuador el Programa “Bono Solidario” de 1998, que luego pasa en 2003 a ser “Bono de Desarrollo Humano”. El Programa “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” en Argentina, desde el 2002 y la Red de Apoyo Social, RAS, en Colombia. Todos tienen en común el componente de transferencias monetarias gubernamentales, y el enfoque más individual de la pobreza desde el desarrollo de capacidades y generación de capital social de los individuos. Se enfocan principalmente en la pobreza extrema desde temáticas de educación, salud y alimentación, agregando elementos desde el enfoque de género. Además desde las particularidades de cada país y cada gobierno que los implementan, se conjugan componentes de asistencia social, protección social y un enfoque de derechos. (Contreras, 2013).

En materia institucional, la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, fue la responsable de la coordinación general del programa, de este modo, SEDESOL, como principal organismo articulador de la política social, realiza una serie de cambios, como por ejemplo que la Coordinación de Vinculación y Concertación Social de la SEDESOL, entre ellas la operación del Fondo de Coinversión Social, (antesala del PCS), pasaron a formar parte del Instituto Nacional de Solidaridad, INSOL, (antesala de INDESOL). De esta manera, el INSOL dejó de ofrecer capacitación a miembros de los Comités de Solidaridad y orientó sus cursos hacia funcionarios municipales.

Ahora bien, ya para el año 1999, se volvió obligatorio que los programas sociales que operaban con subsidios elaboraran Reglas de Operación, RO, de manera de brindar una mayor transparencia e imparcialidad y evitar su manipulación con fines político – electorales. De este modo, el ya mencionado Fondo de Coinversión Social, FCS, cambio sus manuales de normatividad interna por las mencionadas Reglas de Operación.

“Entre otras disposiciones, las RO establecieron que todas las OSC que participaran en el FCS debían estar legalmente constituidas y que el INSOL debía emitir convocatorias públicas. Otra innovación fue que para el ejercicio 1999 se realizaron dos tipos de evaluaciones externas; el Fondo fue pionero en este tema, pues la obligación para evaluar los programas sociales federales fue posterior”. (Verduzco, Trujillo y Tapia, 2009, Pág. 49).

Los cambios que se fueron dando desde la política social y a nivel institucional, fueron sentando las bases para una medición más técnica del mapa de la pobreza en México, así como también visualizando los espacios donde la participación de la sociedad civil organizada se hacía cada vez más importante.

Con el arribo de los sexenios panistas en el 2000, en el gobierno del ex presidente Fox, llega a dirigir la SEDESOL, Josefina Vázquez Mota, quien trajo consigo a personal ligado a grupos católicos y empresariales. Sin embargo, también incorporó una corriente técnica, ligada a la academia y otra cívica<sup>17</sup>, representada en la dirección del Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, y en la coordinación nacional de PROGRESA.

Ese mismo año, el Fondo de Coinversión Social, FCS, paso a ser el Programa de Coinversión Social, PCS, y en septiembre del 2001, el INSOL se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, y fue nombrado como su director Rogelio Gómez Hermosillo, quien contaba con una amplia experiencia como líder de organizaciones sociales. Su gestión duró menos de un año porque fue designado como Coordinador del Programa PROGRESA, que ya para el año 2001, pasó a transformarse en el Programa Nacional de Desarrollo Humano, “Oportunidades”.

Durante este período el PCS se convirtió en el principal programa de INDESOL, su presupuesto creció 80% entre los años 2000 y 2006, representando más del 60% del presupuesto total del instituto. Mediante la operación de este programa el INDESOL se convirtió también en el principal enlace, interlocutor y experto entre el gobierno y la sociedad civil organizada.

---

17 La llamada “corriente cívica”, fue un grupo de profesionales principalmente provenientes de organizaciones de la sociedad civil, que a partir del año 2001 y hasta 2005 aproximadamente, se hicieron cargo de parte importante de los programas de la política social, desde direcciones institucionales, tales como la dirección de INDESOL, con Cecilia Loría y la dirección nacional del programa “Oportunidades”. (Hevia de la Jara, 2009).

Al frente de INDESOL quedó Cecilia Loría, quien también provenía del sector de organizaciones, que había luchado por la equidad de género y había tenido una interlocución importante con el gobierno federal, a partir de la Cumbre de Beijing. Además el INDESOL logró la coordinación institucional de convocatorias conjuntas con gobiernos estatales y otras instancias gubernamentales, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, entre otras. (Verduzco, Trujillo y Tapia, 2009).

En el año 2006, con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia, la corriente cívica salió de la coordinación institucional de los programas vinculados a la política social, como es el caso de “Oportunidades”, desde SEDESOL, y de la dirección de INDESOL.

“Con la llegada de la nueva administración, encabezada por Lydia Madero se reveló que no se había consolidado el servicio profesional de carrera, al concretarse la salida del personal del instituto que había adquirido experiencia en su operación, además, la consecuente curva de aprendizaje de los nuevos funcionarios implicó un repliegue en la operación del programa. Por otra parte, las modificaciones a las RO del PCS en estos primeros años tuvieron efecto en la restricción del acceso a los recursos públicos de ciertas OCS y una mayor fiscalización en algunos procedimientos”. (Verduzco, Trujillo y Tapia, 2009, Págs. 52 – 53).

El cambio de administración significó un reto para el INDESOL y el PCS, pues a pesar de que se había logrado un cierto grado de institucionalización; con las Reglas de Operación, RO, que proporcionaban mayor transparencia e imparcialidad y con su integración al andamiaje institucional de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC's<sup>18</sup>, se registraron retrocesos en su operación.

### **El Concepto de Intersectorialidad en las Políticas Públicas: La Experiencia del Programa de Coinversión Social, PCS, de INDESOL, como una Política Social Intersectorial.**

Nos anticiparemos a dar dos definiciones de intersectorialidad, para destacar cuáles son sus conceptos centrales y cómo se asimila dicha noción.

- 1) “Convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales” (Fernández y Mendes, 2003).
- 2) “Articulación de saberes y experiencias en el planteamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social (Junqueira, 1998).

La UNESCO, habla de políticas sociales integradas para referirse a la intersectorialidad.

“La sectorización, afirma, es un reordenamiento necesario de la realidad para actuar sobre ella con un criterio de división técnica del trabajo, pero sólo una visión integradora, asociativa, intersectorial permite controlar las exigencias de una estrategia global para el desarrollo”. (UNESCO, 1990, Pág. 95).

---

<sup>18</sup>Cabe destacar que el INDESOL, lideró el proceso de cabildeo que culminó con la aprobación de la LFOSC en 2004 y la creación de las otras instituciones derivadas de la Ley, como el Registro Federal, la Comisión de Fomento y el Consejo Consultivo.

Lo anterior se vincula con lo que hemos mencionado respecto de la lógica sectorial de la administración pública que le da un orden y facilita la gestión, ya que organiza a las instituciones y maneja las líneas estratégicas y objetivos que se deben cumplir, pero a su vez le impide un mayor dinamismo, movilidad, al imprimirle un sello más centralizador que de autonomía.

La noción de la intersectorialidad remite, en principio, a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales.

Ahora bien, como estamos planteando la intersectorialidad, no solo nos referimos a los sectores convencionales de criterios de la organización gubernamental: sector salud, sector educación, sector vivienda, como áreas que forman parte de la política social, sino también a los sectores que pueden referir a las lógicas de acción colectiva, a la participación ciudadana y a los mecanismos de coordinación social. Por tanto, la intersectorialidad puede significar la articulación entre diversos actores, tales como el sector público, el sector privado y el sector mercantil.

La académica Nuria Cunill Grau nos proporciona la definición de dos premisas que son trascendentales para plantearnos la intersectorialidad, a saber el fundamento político y el fundamento técnico:

1) “Una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente”.

2) Otra premisa que sustenta una parte del discurso sobre la intersectorialidad es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector”. (Cunill Grau, 2005, pp. 1- 2).

El Programa de Coinversión Social, se convierte en una política social con características de intersectorialidad ya que sus objetivos, metas y recursos; entre los principales factores, son compartidos por los diferentes actores bajo el concepto de coinversión y corresponsabilidad, así como también sus iniciativas corresponden a los objetivos alineados con la política de desarrollo social nacional, que además debe canalizarse desde lo estatal y lo municipal.

En este sentido, es importante para el análisis reconocer los elementos que obstaculizan la intersectorialidad, pero también aquellos que la fortalecen y la validan como una estrategia importante para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas. Sobre todo desde la mirada de los diferentes actores que interactúan en ellas, principalmente el gobierno, en este caso representado en la institucionalidad pública de INDESOL, y la sociedad civil, representada por su sector organizado, en las organizaciones de la sociedad civil<sup>19</sup>, principalmente a través de la figura de Asociaciones Civiles, A.C.

---

19 “Tocqueville, Gramsci, Durkheim y otros teóricos políticos y sociales parecen coincidir con la idea de que una “sociedad civil densa”, una que sea rica en instituciones y asociaciones sociales, debe facilitar el desarrollo de la democracia, porque crea las condiciones favorables para que las clases previamente excluidas del campo de la política se organicen colectivamente y superen

El nombre del Programa como: “Coinversión Social”, se refiere a esta corresponsabilidad o responsabilidad compartida, en este caso entre el gobierno federal y las OSC’s, respecto de su intervención en la cuestión social, donde se incluyen una serie de temáticas vinculadas con la política social, y el fortalecimiento del sector de la sociedad civil, respecto de su participación e incidencia en las políticas públicas.

Este esquema, podríamos decir de Gobernanza, (aclarando que la gobernanza no se limita a estos dos sectores), supone el diálogo, la interdependencia, la asociación, la coproducción, la coautoría, (Aguilar, 2011), del gobierno y las OSC’s, en torno a problemáticas que son relevantes para la sociedad en su conjunto y que claramente, el gobierno por sí sólo, no es suficiente para resolverlas y además es necesario que interactúan otros actores, que más allá del poder político, pueden tener un mayor dominio al respecto, como es el caso de las universidades y centros de investigación, y también de las mismas OSC, en base a su experiencia.

Desde la sistematización que se realizó a nivel institucional, INDESOL plantea que: “Durante el período comprendido entre 2007 y 2012, el Programa de Coinversión Social ha logrado consolidarse como una política pública incluyente, eficaz, eficiente, transparente y legítima entre la ciudadanía. Prueba de ello es el incremento que se observa cada año en la participación de actores sociales que presentan proyectos al PCS; en el reconocimiento social a la transparencia del proceso para la asignación de recursos; en el interés de instancias gubernamentales del orden federal, estatal y municipal, de instituciones privadas e incluso otros Poderes de la Unión, para coinvertir en el Programa con recursos financieros. Asimismo, el PCS se ha convertido en una referencia obligada de modelo de gestión de la financiación pública a Actores Sociales. Operativamente, se ha incrementado la eficiencia en cada una de las etapas, reduciendo tiempos de respuesta a los participantes; pero sobre todo, se ha definido el papel del PCS, en la Política de Desarrollo Social, como agente impulsor de la formación de capital social, del reforzamiento de lazos solidarios y promotor de la participación social. (SEDESOL, 2007 – 2012, Págs. 2 – 3).

Desde el estudio de caso, se volvió muy interesante el contraste de opiniones y visiones de los diferentes actores respecto del PCS, en torno a la definición misma del programa, así como sus objetivos y su función en torno al desarrollo social.

Si bien, hay opiniones y visiones compartidas por los actores del gobierno, desde el INDESOL, y los representantes de las OSC’s, como participantes del PCS, también hay muchas divergencias y diversidad de discursos. Si bien el INDESOL, logra construir y aunar un discurso más “único” frente a lo que es el PCS,

---

el problema permanente del *free rider* “gorrón”, que generalmente obstruye la organización política en gran escala”. (Somuano, 2011, Pág. 20, 21). Autores como Olvera (2001), consideran que la sociedad civil no es un actor colectivo homogéneo, es necesariamente plural y diversa; no es un espacio único o unificado, va más allá de sus organizaciones, y no está en su naturaleza propia el portar o llevar a cabo un proyecto de transformación radical de la sociedad en la que está inmersa. “La sociedad civil es el resultado contingente de la construcción de la modernidad que sólo se consolida plenamente con la democracia y el estado de derecho”. (Olvera, 2001, Pág. 33). A modo de síntesis, planteamos una definición amplia de sociedad civil que la visualiza como: “Ciudadanos que actúan colectivamente para defender alguna causa o interés común, que se caracteriza por estar voluntariamente organizados, ser autónomos, no formar parte del gobierno o del mercado y no tener fines de lucro”. (CEMEFI, ICPCD y CIVICUS, 2011, Pág. 17). Para efectos del trabajo de investigación y el estudio de caso, se comprendió a la sociedad civil, básicamente como el conjunto y diversidad de organizaciones que participan del programa de Coinversión Social, en la figura de Asociaciones Civiles, A.C, que cumplen con los requisitos que INDESOL solicita para esto, tales como, contar con CLUNI (clave única de inscripción) y estar inscrita en el registro federal de OSC’s.

lo cierto es que las OSC's, no logran congeniar en una mirada más común, en base a la contribución del PCS en torno al desarrollo social del país y respecto de la participación y rol que le corresponde a la sociedad civil en la política social. Lo que sí es coincidente y redundante en su opinión, es que el PCS es una de las principales, fuentes de financiamiento para la mayoría de las OSC's hoy en día, sobre todo aquellas de reciente creación.

### **Principales Hallazgos del Estudio de Caso**

- ✚ Hay consenso en que el PCS es una política social intersectorial, si lo vemos desde la relación necesaria de los actores que participan del programa, desde INDESOL como gobierno, las OSC's como sociedad civil, la ciudadanía no organizada como "beneficiaria" y otros actores sociales, como el sector privado y las comunidades que pueden irse sumando al proceso. También se visualiza como intersectorial, ya que apunta a una diversidad de temáticas, desde las iniciativas que se realizan, que pasan por varios de los componentes de la política social, como educación, salud, vivienda, cultura; etc. Desde la visión institucional el PCS sí es una política social intersectorial porque sólo tiene sentido desde la interacción de los diferentes sectores y esta sería su principal característica. Ahora para las OSC's, el PCS intenta ser una política social intersectorial en el sentido crítico de cómo se está mirando y definiendo la intersectorialidad.
- ✚ Si comprendemos a la intersectorialidad desde la integración e integralidad de los sectores, desde los actores sociales y políticos, así como de las diversas áreas del desarrollo social, en una articulación y sinergia permanente que pueda desembocar en procesos concretos de desarrollo, ya sea a nivel federal, estatal, o local, vemos que el PCS, sólo estaría considerando un componente de la intersectorialidad, ya que la suma de las partes no necesariamente va a confluir en un todo. Se entiende que la lógica de la administración pública tiene una racionalidad sectorial que es muy difícil de transformar, tiene una herencia histórica, política y económica importante, sobre todo en relación a las políticas públicas, y más específicamente a la política social, desde los procesos de reforma del Estado a una transición hacia el modelo neoliberal.
- ✚ De este modo la relación e interacción de los actores de la política pública, quedan relegados a una posición ya muy definida, que es válida, desde el rol que le corresponde a cada sector, pero que limita muchas veces las acciones más intersectoriales que se puedan emprender desde las limitaciones sobre todo de la administración pública. Si el convocar diferentes actores, establecer mesas de diálogos y comisiones de trabajo le basta a la administración pública para considerar que está realizando una gestión intersectorial, entonces el desafío es aún mayor, ya que estas instancias abundan y la revelación de los actores, tanto institucionales como sociales, es que esto no es suficiente, ni siquiera alcanza para generar políticas sociales que estén concretamente articuladas de manera de provocar un efecto sinérgico en el desarrollo social.
- ✚ Desde el ciclo de las políticas públicas, vemos que la intersectorialidad está concebida más plenamente desde la ejecución y sobre todo en la política. Si bien se entiende desde cómo se definen las políticas públicas, que la decisión última y final en estas le corresponde al gobierno, lo cierto es que estas deben estar diseñadas, ejecutadas y evaluadas con una visión de Estado, donde todos los sectores y

fundamentalmente la sociedad civil, este siendo considerada como un actor social y político, que por su capacidad, posición y rol en la sociedad es una voz que le da a su vez legitimidad a estas acciones.

- ✚ Las críticas que las OSC's entrevistadas realizan respecto de sí el PCS es una política social intersectorial, se relacionan principalmente con esto que mencionamos del ciclo de las políticas públicas primeramente. Ya que para las organizaciones, ya está todo establecido, no hay un diseño que cuestionar, validar y reestructurar. Es decir, simplemente están invitadas a participar de estos fondos, con las reglas que INDESOL establece y para eso además deben de cumplir con una serie de requisitos, lo que las organizaciones consideran como factores limitantes más que potenciadores de que participen más organizaciones de sociedad civil.
- ✚ A su vez las OSC's consideran que el diálogo no es necesariamente horizontal en los procesos del PCS y que este tiene una visión muy a corto plazo, lo que se contradice con la lógica de la intersectorialidad en las políticas públicas. Ya que esto, lógicamente requiere de procesos a largo plazo, porque implica transformaciones importantes en la administración pública, en virtud de la política social. En las entrevistas se pudo constatar que en su mayoría las OSC's tienen plazos muy reducidos para ejecutar las iniciativas, donde a su vez se busca lo que el PCS define como, "generar procesos de desarrollo", "generar capital social", lo que por supuesto es imposible de lograr desde una mirada cortoplacista de la política social supeditada a los tiempos presupuestales de la administración pública.

### **Conclusiones**

- ✚ El proyecto político de un gobierno trae consigo diferentes elementos, entre estos los referidos a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Siguiendo con la hipótesis de investigación, vemos que hoy en día ningún sector político ni de izquierda, ni de derecha ni de centro, se puede adjudicar los valores de la participación social. Todos los proyectos políticos en el contexto actual, hablan de la superación de la pobreza, de la equidad, de la falta de igualdad y de la importancia fundamental que la sociedad civil tiene respecto de su participación en las políticas públicas. Es decir, ningún discurso político puede atribuirse la bandera de la participación como único, ya que todos coinciden en que es trascendental que todos los actores participen de los procesos de desarrollo del país. Ahora bien, develar de qué manera y en qué perspectiva están planteando su discurso, es un tema que requiere de un mayor análisis político y en el caso del contexto mexicano también requiere un análisis histórico detenido en torno a cómo se han dado los procesos democráticos.
- ✚ ¿Le corresponde a INDESOL un rol de transversalización de la sociedad civil en la administración pública federal? Desde la investigación realizada decimos que sí le corresponde. Esto porque INDESOL define sus objetivos de acción, en torno a alinearse por una parte con los programas que son parte de la política social, en base al fortalecimiento y promoción de la sociedad civil, por lo tanto INDESOL es por excelencia, tal como se define en sus lineamientos, la institución del gobierno que es portavoz de la sociedad civil, hacia el exterior y también hacia el interior de la administración pública. Sin embargo, la visión de las OSC's es que padece de una debilidad institucional para transversalizar el trabajo de las organizaciones con otras dependencias de la administración pública. Hablaríamos entonces de un problema en su diseño institucional, que no le da el poder, la capacidad y la jerarquía necesaria para

poner la temática de la sociedad civil como un elemento permanente en la agenda de gobierno y en el trabajo de la administración pública.

✚ De este mismo modo, la coordinación entre SEDESOL e INDESOL, como organismo autónomo, pero finalmente “dependiente” de esta Secretaría, es casi nula, según lo declararon los mismos actores institucionales entrevistados. Más allá de la autonomía que todo Instituto tiene, lo que se cuestiona aquí, es que INDESOL y más específicamente el PCS es como una “isla” dentro de SEDESOL. Si bien está estipulado en los documentos, en las reglas de operación, en los decretos; etc. que el PCS es parte de la política social, la verdad es que su injerencia, peso e importancia para las acciones de SEDESOL es casi desde la indiferencia. Las iniciativas que se llevan a cabo con proyectos e intervenciones específicas de las OSC’s en temáticas relacionadas a la pobreza y la desigualdad, que desde luego contribuyen a la necesaria mirada más heterogénea de la pobreza desde la política social, quedan “encerradas” entre INDESOL, la experiencia de las OSC’s y la ciudadanía beneficiaria.

### **Bibliografía**

- Aguilar Villanueva, L. F, 2011. *“Gobernanza y Gestión Pública”*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Boils, G, 2004. *“El Banco Mundial y la Política de Vivienda en México”*. México D.F. Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología. Año 66, 2.
- Camou, A, 2000. *“Los Desafíos de la Gobernabilidad”*. México, D.F. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM y Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo.
- CEMEFI, Centro Mexicano para la Filantropía A.C, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, ICPCDY A.C Y CIVICUS. 2011. *“Una Fotografía de la Sociedad Civil en México”*. Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil 2010. México D.F. 2011.
- Contreras Ramírez, C. P, 2011. *“Política Pública Intersectorial: Un Análisis desde los Programas “Quiero Mi Barrio”, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y “Creando Chile en mi Barrio”, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes”*. Santiago, Chile. Tesis para optar al Grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Contreras Ramírez, C. P, 2013. *“Política Pública Intersectorial: Un Análisis desde el Programa de Coinversión Social (PCS), del Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, en la Ciudad de México”*. México, D.F. Tesis para optar al Grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Cordera, R. y Cabrera, C. J, 2007. *“La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas”*. México, D.F. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Cordera, R. y Tello, C. 2010. *“México la Disputa por la Nación”*. *Perspectivas y Opciones de Desarrollo*. México, D.F. Siglo Veintiuno.
- Cunill Grau, N. 2005. *“La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social”*. Santiago, Chile. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Cunill Grau, N. 2005. *“La Intersectorialidad en el Gobierno y la Gestión de la Política Social”*. Caracas, trabajo Elaborado por encargo del Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Fernández, J. C. y Mendes, R. 2003. *“Subprefeituras da cidade de Sao Paulo e Políticas Públicas Para a Qualidade de Vida”*. Sao, Paulo, Brasil. Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação Cidades e Municípios Saudáveis.
- FUENTES ALCALA, M.L. 2002. *“La Asistencia Social en México, Historia y Perspectivas”*. Editorial Paideia, S.A de C.V. México, D.F.

- HEVIA DE LA JARA, F. 2009. “De Progresas a Oportunidades: Efectos y Límites de la Corriente Cívica en el Gobierno de Vicente Fox”. *Revista de Sociología*, Número 70.
- JUNQUEIRA, L.A. 1998. “Descentralización, Intersectorialidad y Red en la Gestión de la Ciudad”. En *Revista del Consejo Latinoamericano de Desarrollo, CLAD, “Reforma y Democracia”*. N° 12, Caracas, Venezuela.
- LERNER SIGAL, B. 1996. “Globalización, Neoliberalismo y Política Social”. En, VARIOS AUTORES: “Políticas Sociales de México en los Años 90”. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. México. 1996.
- OLVERA, A. 2001. “Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: Los Contornos de un Proyecto”. Xalapa, Universidad Veracruzana. México.
- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, SEDESOL. 2012. “Memoria del Programa de Coinversión Social, 2007 – 2012”. Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación. México D.F.
- SOMUANO, M. F. 2011. “Sociedad Civil Organizada y Democracia en México”. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México D.F.
- TELLO, C. 2010. “Sobre la Desigualdad en México”. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. México, D.F.
- VERDUZCO, M. I, TRUJILLO, J. y TAPIA, M. 2009. “Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil”. Análisis del Programa de Coinversión Social. Alternativas y Capacidades. A.C. México D.F.

**La concepción del desarrollo en Chiapas:  
una aproximación desde el análisis del discurso**

**Victorino Morales Dávila**

Estudiante de Doctorado en el Tecnológico de Monterrey

victorino.morales@itesm.mx<sup>20</sup>

Desde finales del siglo XX, los procesos de globalización que inciden en las dinámicas sociales, políticas y económicas han puesto en relieve la oportunidad de estudiar nuevos fenómenos vinculados a la concepción del desarrollo. Hasta antes de la década de 1980, hablar de éste consistía en abordar una problemática de carácter económico y bajo una escala nacional. Las transformaciones que prosiguieron al fin del mundo bipolar han puesto de manifiesto que esta vieja problemática adquiere nuevas dimensiones a partir de la consideración de otros sujetos de las relaciones internacionales, como lo son las entidades subestatales.

En muchos casos, las unidades subestatales han buscado insertarse en la dinámica económica mundial, sin intervención directa del Estado nacional, mediante la construcción de marcas regionales como una estrategia que les permite promocionar el territorio con el objetivo de sostener y estimular el desarrollo local, basado en su propia valorización haciendo de la misma algo único e identitario.

El estado de Chiapas en México representa una oportunidad para estudiar el fenómeno de la acción exterior subestatal y la manera en que la construcción de una marca regional puede articularse como una estrategia adecuada para impulsar su economía. La marca Chiapas se constituye en el año 2009 como un esfuerzo coordinado con el sector empresarial. Dado que se ha formado un nuevo gobierno en el estado (2012-2018), es de gran importancia entender la forma en que el desarrollo es entendido y concebido en el marco de la construcción de la marca regional de Chiapas.

Bajo la problemática descrita, este ensayo busca analizar y comparar el Plan Estatal de Desarrollo de los gobiernos estatales 2006-20012 y 2012-2018<sup>21</sup> puesto que en estos planes se estructura la estrategia de desarrollo a seguir por la entidad gubernamental. A través del análisis del discurso se propone utilizar la macro-operación de la argumentación para comprender cómo es definido y conceptualizado el desarrollo en ambas administraciones; particularmente identificar las variables que se utilizan para definir el

---

<sup>20</sup> Para obtener los anexos de esta ponencia, favor de ponerse en contacto con el autor.

<sup>21</sup> Para fines de este ensayo se han tomado fragmentos de los planes estatales; los mismos se describen en la sección de enfoque teórico y metodología.

desarrollo y finalmente puntualizar la relación que guarda esta concepción con las aproximaciones teóricas más reciente respecto al desarrollo y su marca regional.

### 1. Enfoque metodológico y teórico.

Con el uso del análisis del discurso como herramienta metodológica en este ensayo, se entiende por discurso la “emisión lingüística de cualquier tamaño, oral o escrita que funciona como unidad en una situación comunicativa” (Reyes, 2012, comunicación personal).

El corpus discursivo sujeto al análisis está integrado por dos secciones representativas de cada Plan Estatal de Desarrollo (2006-2012 y 2012-2018) y que se describen a continuación:

Cuadro 1.1 Corpus 1: Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012		
Sección a analizar	Subsecciones	
Introducción	Misión	Valores
Chiapas Solidario	Diagnóstico socioeconómico	Prioridades

Cuadro 1.2 Corpus 2: Plan de Gobierno 2012-2018 Chiapas Sustentable <sup>22</sup>				
Sección a analizar	Subsecciones			
Filosofía	Misión	Visión	Valores	Prioridades
Contexto	Diagnóstico socioeconómico			

Desde la perspectiva desarrollada por Haidar (2002) sobre las materialidades como componente fundamental de las prácticas semiótico-discursivas y tomando en cuenta la naturaleza de los discursos que componen el corpus, se han seleccionado dos de las trece que propone para analizar la argumentación como macro-operación discursiva. Es así como bajo la materialidad lógico-filosófica se propone utilizar el análisis de la argumentación en las producciones discursivo-semióticas de los dos planes estatales de desarrollo. Para este fin, se utiliza el modelo desarrollado por Toulmin, Rieke y Janik a finales de la década de 1970. La siguiente materialidad objeto de análisis es la histórica a través de la propuesta metodológica que presenta el análisis crítico del discurso (ACD) de Wodak (2003).

#### 1.1 Modelo de Toulmin/Rieke/Janik

Bajo este modelo se intenta encontrar la forma lógica que se sigue, en su modo predeterminado e invariable, durante el proceso de argumentación, así como el condicionamiento de las garantías y soportes que dan validez a un punto de vista. De esta manera el modelo desarrollado por Toulmin et al (1979) parte de la necesidad de distinguir entre el uso instrumental y el argumentativo del lenguaje; así cuando se refiere al segundo, de lo que trata es de enfocarse a las producciones que se fundamentan en argumentos, razones y evidencias para finalmente persuadir al lector u oyente a partir de una

---

22 Cabe aclarar que se utiliza el plan de gobierno y no el de desarrollo dado que el segundo se encuentra aún en fase de construcción para darse a conocer en próximas fechas por el Gobierno del Estado. Sin embargo para fines de esta investigación se homologa uno con otro al representar en esencia las mismas concepciones.

fundamentación racional. Lo que se busca es poder entender la manera en que las aseveraciones están soportadas por tesis, de qué manera estas últimas son criticables y finalmente las razones por las que los argumentos pueden ser considerados buenos o malos (Haidar, 2002).

Bajo este modelo propuesto por Toulmin *et al* (1979) se busca encontrar una estructura integrada por elementos argumentativos tales como Tesis (C), Fundamentos y datos (G), Garantías universales (W), Juicios generales (B), Calificadores morales (Q) y Cláusula de excepción (R)<sup>23</sup>.

La interdependencia funcional que guardan estos elementos argumentativos del esquema propuesto por Toulmin (citado por Haidar, 2002, p.349) permite entender que el argumento, como sucesión de razonamientos, reconoce la posibilidad del mismo por analogía, generalización, por signo, por causalidad, por dilema y por autoridad.

### **1.2 Análisis Crítico del Discurso: el modelo histórico de Wodak<sup>24</sup>**

La siguiente materialidad que se analizar es la histórica. Al respecto Haidar (2002) menciona que con ella se busca “destacar el impacto de los acontecimientos históricos sobre la producción semiótica-discursiva” (p. 54). De esta manera, se propone utilizar el modelo desarrollado por Wodak (2003) en el que plantea un enfoque histórico al análisis crítico del discurso (ACD). En tanto que el discurso subyace como una muestra semiótica, las variedades discursivas pueden caracterizarse como usos convencionales con cierta rigidez del lenguaje asociado a una particular actividad. Así también estas variedades discursivas y los temas discursivos pueden hallar su punto de partida en el interior de un ámbito de acción y desplazarse a otros. Estos ámbitos de acción son los segmentos correspondientes a la realidad social que contribuye a construir y configurar el marco del discurso.

Una de las características más sobresalientes de este modelo propuesto por Wodak (2003) es su enfoque triangulatorio en el cual las múltiples variedades discursivas y los múltiples espacios públicos que se dibujan se analizan a través del uso de los topoi<sup>25</sup>. Si bien Wodak (2003) señala que dentro del marco del ACD es necesario incluir siempre el trabajo de campo y etnografía con el fin de explorar el objeto de estudio, en este ensayo se buscará complementar esta característica con la información obtenida a través de investigación documental sobre el tema con el contexto socioeconómico de Chiapas y la estrategia Marca Chiapas.

## **2. Chiapas y su marca regional**

### **2.1 Chiapas: Contexto socioeconómico**

---

23 Para mayor información respecto a estos elementos argumentativos puede revisar las obras de Toulmin *et al* Toulmin, S., Rieke, T. y Janik, A. (1979). *An introduction to reasoning*. New York: Macmillan; Toulmin, S. E., Rieke, R. D., y Janik, A. (1984). *An introduction to reasoning* (2da ed.). New York London: Macmillan.

24 Para fines de este ensayo se señalan las características más importantes de este modelo y que durante el desarrollo del ensayo se podrá observar el modelo puesto en práctica. Para mayor información sobre la obra de Wodak consultar la lista de referencias al final del documento.

25 Definidos como elementos de la argumentación que forman parte de las premisas obligatorias; son justificaciones relacionadas con el contenido y conocidas como “reglas de conclusión” que vinculan al argumento con la conclusión (Wodak, 2003).

La realidad económica de Chiapas no le es favorable. Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, la entidad registró una tasa de participación económica del 57.7%, con un nivel de ocupación del 98%. De esta población, el 57.6% percibe ingresos no mayores a dos salarios mínimos. La desigualdad es una característica importante y negativa en la economía del estado. Como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico, aunado al alto índice de desigualdad, el 76.7% de la población chiapaneca sufre una situación de pobreza multidimensional<sup>26</sup>.

Los indicadores sociodemográficos<sup>27</sup> de Chiapas presentan un gran reto para los próximos años, ya que se requiere de una mejora significativa para que el estado pueda ser competitivo tanto a nivel nacional como internacional. Como mencionan Dewar y Viscarra, (2009), la posición competitiva de la entidad demanda una atención inmediata para mejorar y poder brindar a sus habitantes las condiciones de desarrollo humano existentes en otras zonas de México.

Los sucesos<sup>28</sup> en esta entidad federativa desde finales del siglo XX, y que provocaron que Chiapas no fuera ajeno al entorno internacional, han permitido que su actual gobierno desarrolle estrategias para desplegar una agenda en materia de cooperación internacional y transfronteriza que reactive a su economía y motive su desarrollo. El proceso de construcción de una marca regional en la entidad es una de estas estrategias.

## **2.2 La estrategia de Marca Chiapas**

La Marca Chiapas es una construcción de mercadeo territorial desarrollada por el estado de Chiapas y que incorpora el *branding* de los sectores económicos más importante o con mayor potencial de la región: comercial, inversión y turístico.

Recientemente, esta Marca regional ha incorporado a su estrategia el concepto de turismo sustentable. Al respecto, Homs (2011) señala que a partir de estudios de mercado realizados en el estado para identificar cuáles son los atributos identitarios que se percibían para Chiapas, el Gobierno de éste posicionó a la Marca Chiapas como geo ambientalista y sustentable. A partir de ello la economía de la entidad, menciona Homs (2011) se ha orientado hacia el liderazgo de la agroindustria de calidad, y la biotecnología, las inversiones productivas denominadas “verdes”, es decir, comprometidas con la preservación del entorno natural; haciendo hincapié en el liderazgo que se hace notar en su sitio web al

---

26 Según el INEGI, "La pobreza multidimensional incluye el análisis de tres espacios necesarios para el desarrollo de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial [...] una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando carece de recursos para conseguir los servicios y bienes que le permitan cubrir sus necesidades básicas y además tienen carencias en indicadores como: acceso a servicios de salud, educación, seguridad social, alimentación, servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda" (2010, p. 2)

27 Índice de Desarrollo Humano (IDH) registra también un mejoramiento, y de 0.7078 en el año 2000, logró incrementarse a 0.7395 en el año 2008 (PNUD, 2011). cabe señalar que de los 125 municipios con menor IDH, 28 están en Chiapas. Además, en el Índice de Marginación (IM) la entidad mostró un avance al observar una reducción en los porcentajes de población marginada en todos los indicadores (CONAPO, 2001). Un dato destacable es la razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100,000 nacimientos) que presenta una constante inestabilidad, de 87.34 en 1990, disminuyó a 62.12 en el 2000, sin embargo, tuvo un incremento a 84.12 en 2005. En el año 2009, registró 75.03 mostrando nuevamente una disminución.

28 Para el caso del Estado de Chiapas, explica Rodríguez (2004) la experiencia paradiplomática comenzó desde 1994, cuando motivados por el movimiento zapatista, agencias, organismos, grupo de intelectuales y gobiernos extranjeros comenzaron a establecer relaciones con el Estado.

---

declarar a la entidad como “Líder en Geoturismo”<sup>29</sup>.

### **3. El Desarrollo local y el discurso gubernamental de Chiapas.**

Abordar la problemática sobre definición y teorización acerca del desarrollo ha demostrado ser amplio y polisémico. Es fácil poder observar instituciones públicas que ostentan títulos de desarrollo social, económico, sustentable, para la familia, para la mujer, etc. El uso del concepto de desarrollo parece abarcar todo y nada, sin precisión de saber de qué se habla cuando se le menciona; aparece como un objetivo a alcanzar, una estrategia o un plan para un organismo o gobierno nacional y subestatal.

Históricamente desde finales de la década de 1980 se identifica un revisionismo en las concepciones tradicionales de espacialidad y territorialidad, y su incidencia para el desarrollo a la luz del desplazamiento de acumulación, urbanización y regulación estatal hacia configuraciones territoriales subnacionales y supranacionales. Se experimenta pues un proceso combinado de globalización y reconfiguración local territorial que pone en debate las concepciones clásicas del desarrollo con los nuevos enfoques desde lo local/global.

El desarrollo teórico de Amartya Sen y de la teoría del desarrollo endógeno muestran con claridad las nuevas dimensiones en el desarrollo. Sen (1999; 2000) explica que hablar del desarrollo de una sociedad obliga a analizar la vida de quienes la integran, y de esta manera no puede considerarse que hay éxito económico sin tener en cuenta la vida de los individuos que conforman la comunidad; y define el desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades que disfrutaban los individuos. Este enfoque es revisado desde los procesos globalizadores/glocalizadores que además ponen en relieve a los actores locales que superan y atraviesan la frontera nacional; no solo en una escala supranacional sino del descenso de lo internacional hacia lo regional y lo local haciendo que las dinámicas globales se vuelvan endógenas. (Sassen, 2007).

El regreso a lo local a partir de las dinámicas globales permite entender al desarrollo desde un enfoque endógeno y comprender que la capacidad emprendedora e innovadora constituye el mecanismo impulsor de los procesos de transformación de la economía y la sociedad (Boiser, 2001; Vázquez, 2007; Dewar y Viscarra, 2009). Así, esta concepción de desarrollo endógeno es la expresión de la capacidad de los ciudadanos para escoger y elegir libremente su proyecto de vida.

La situación de subdesarrollo del estado de Chiapas plantea un giro en el discurso relacionado a esta concepción; a través del pronunciamiento político en los planes de desarrollo de las últimas dos administraciones gubernamentales (Chiapas Solidario 2007-2012 y Chiapas Sustentable 2012-2018) se entiende que el programa político va encaminado a la consecución de la mayoría de los elementos que estas nuevas dimensiones teóricas en torno al desarrollo propone. Sin embargo es oportuno identificar y analizar la manera en que las administraciones gubernamentales estructuran su argumentación discursiva y proyectan una concepción particular sobre el desarrollo.

#### **3.1 La argumentación en torno al desarrollo<sup>30</sup>**

---

<sup>29</sup>En el sitio web <http://www.chiapasoriginal.com.mx> la expresión aparece como un elemento de la Marca Chiapas.

<sup>30</sup> El análisis hechos a los corpus seleccionados es posible encontrarlo en sus anexos. En esta sección se presentan algunas partes de los textos analizados

Desde una lógica argumentativa, debemos comenzar señalando que el objetivo de los planes estatales de desarrollo es el de proponer y defender los mecanismos, estrategias y modos que lograrán lo que el mismo título de los documentos manifiestan: el desarrollo. De esta manera es posible entender bajo el modelo argumentativo de Toulmet *al* (1979) que la solidez de los argumentos radica en medida que se constituyen desde los elementos que propone.

A partir de la estructuración argumentativa de las secciones analizadas de ambos planes es posible observar que la argumentación de Chiapas Solidario y Chiapas Sustentable toma como base las tesis relacionadas con la educación, salud, medio ambiente y sustentabilidad, buen gobierno, igualdad de oportunidades, crecimiento económico, pobreza, entre los más destacados. Sin embargo a medida que se analizan los argumentos en cada sección se presenta una diferenciación temática importante que termina por pronunciar a cada plan con una tendencia particular.

En su parte introductoria (en el plan Chiapas Solidario) y de filosofía (en el plan Chiapas Sustentable) la formación de los argumentos se presentan de manera parcial. Ambos planes llegan a utilizar fundamentos (G) que en pocas ocasiones utilizan los siguientes tres elementos (garantías, juicios generales y cláusulas de excepción). Mientras que el plan Chiapas Solidario llega a utilizar en su misión la situación de exclusión de que han sido algunos habitantes históricamente como garantía, el plan Chiapas Sustentable llega a mencionar “el uso y conservación de los recursos con efectividad, austeridad, transparencia y rendición de cuentas” como garantía de los fundamentos de su misión (p. 12). En el caso de este segundo plan, se contempla una subsección que no es posible encontrar en el plan Chiapas Solidario, la de visión; sobresale el hecho de identificar una congruencia de temas entre los dos planes: el buen gobierno y crecimiento económico, sustentable y humano, en términos de la propuesta de Sen (1999; 2000).

A partir de la declaración de valores comienza a diferenciarse, temática y lógicamente, un plan respecto al otro. El plan Chiapas Sustentable fundamenta (G) su tesis partiendo de un conocimiento común: “Los que sufren o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados” (p. 13). A diferencia de esto, el plan Chiapas Solidario sus tesis con fundamentos (G) desde una dimensión ética y moral, y del conocimiento común, por ejemplo se menciona como uno de ellos que “Ser responsables es asumir las consecuencias de nuestras acciones y decisiones. Ser responsable también es tratar de que todos nuestros actos sean realizados de acuerdo con una noción de justicia y de cumplimiento del deber en todos los sentidos” (p. 17).

En la subsección referente a los valores, ambos planes continúan con temáticas similares (buen gobierno, crecimiento económico y social, igualdad y equidad). Por ejemplo, el plan Chiapas Sustentable busca argumentar el crecimiento económico y el buen gobierno a través de la mitad de las dieciséis tesis (C) presentadas. El plan Chiapas Solidario por su parte presenta sólo ocho tesis al respecto inclinando éstas a una temática relacionada con la educación y la equidad de género e igualdad de oportunidades.

Respecto a los temas abordados por las tesis que se tratan de sustentar en esta sección de los planes, cabe resaltar la preocupación no sólo por el crecimiento económico, sino también por el social, tecnológico y sustentable; sin dejar a un lado, la temática sobre la educación o la salud y, al menos en el plan Chiapas Sustentable, sobre el buen gobierno. Siguiendo a Toulminet *al* (1984), la argumentación que

se construye en torno a las temáticas desde la primera sección (Introducción y Filosofía) y hasta ésta, parece estar interesada más con la relevancia externa de los argumentos que se generan que con las cuestiones de la estructura interna, lo que hace que estos últimos puedan ser clasificados como no formales.

Uno de los aspectos evidentes es que la incorporación multi-temática en ambos planes pone de manifiesto nociones en torno al desarrollo que se ubican en las nuevas concepciones sobre el mismo. Al respecto, el modelo de Wodak (2003) de análisis crítico del discurso bajo un enfoque histórico permite puntualizar esto con mayor precisión.

### **3.2 La noción de desarrollo en Chiapas**

La manera en que se presenta la noción de desarrollo dentro de los discursos analizados está condicionada por la variedad discursiva utilizada para revisarlos. Así esta variedad, es decir el Plan Estatal de Desarrollo, emerge como el instrumento jurídico-político que da sentido a cualquier estrategia gubernamental y que según el artículo 16 de la Ley de Planeación para el estado de Chiapas, establece como responsabilidad del Poder Ejecutivo elaborar dicho plan para ser aprobado por el Congreso local, así como estar sujeto a una actualización conforme demande el entorno político, social y económico del Estado y los resultados alcanzados durante su gestión.

Las interdiscursividad e intertextualidad del que son objeto los textos analizados se observan cuando las temáticas como el buen gobierno, crecimiento socioeconómico, igualdad de oportunidades, salud, educación, pobreza y sustentabilidad de medio ambiente son compartidas bajo un texto que ambos discursos tienen en común: el diagnóstico socioeconómico.

Ambos discursos abordan lo que Arocena (2001) llama desarrollo endógeno, puesto que la dimensión social, económica y sustentable está presente en ambos planes. Así mismo, las temáticas también se alinean a la definición de desarrollo de Sen (1999;2000) al incorporar cuestiones de *equidad y género, justicia y Estado de Derecho, salud, educación e igualdad de oportunidades*, entre otros. Sin duda la dimensión de lo local también se presenta cuando se habla del *buen gobierno* ya que a través de esta temática se combinan los procesos de globalización y la reconfiguración local; un ejemplo de ello es el argumento sustentado en el plan Chiapas Sustentable cuando se declara que:

“En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo se han suscrito convenios que fortalecen la gobernanza y la gobernabilidad: con la Unión Europea; con la Agencia Española de Cooperación Internacional y con OXFAM Novi de Holanda; con Asia a través de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA). En el marco de la Agenda Chiapas-ONU se han establecido 26 convenios que dan certidumbre a los compromisos que implican los Objetivos de Desarrollo del Milenio.” (p. 40)

A través de los argumentos analizados en los textos de los planes de desarrollo, podemos identificar alrededor de diecisiete *topoi*<sup>31</sup> como aquellos espacios o categorías que logran materializar términos y

---

<sup>31</sup>Para Chiapas Solidario: Economía competitiva, crecimiento económico, equidad de género y mujer, desigualdades social y pobreza, unidad/colectividad, transparencia y fortalecimiento institucional, desarrollo económico y turístico, competitividad empresarial, productividad industrial, de servicios y agrícola, derechos socioeconómicos, rezago educativo, bienestar social y

conceptos relacionados con la noción de desarrollo.

Algunas de las categorías (*rezago educativo, desigualdad social y pobreza, y competitividad empresarial*) ponen en evidencia la preocupación por presentar de manera argumentada una toma de conciencia desde las instituciones gubernamentales para reconocer una situación de atraso, de pobreza, subdesarrollo, y falta de competitividad empresarial por la que Chiapas se ha caracterizado históricamente. Estas categorías encuentra materialización en el plan Chiapas Solidario como el plan Chiapas Sustentable haciendo referencia a indicadores como el IDH, IRS o el IM en el ámbito social o a reportes de competitividad en lo económico para construir los argumentos. Así encontramos por ejemplo que en el plan Chiapas Sustentable se menciona que:

“Los niveles de productividad de Oaxaca y Chiapas se ubican en el último lugar nacional, en donde éste último es 60% menos productivo que el D.F. Sin embargo, la mitad de los estados que más crecieron en productividad durante el periodo 2000 – 2010 son Oaxaca, Chiapas y Veracruz; los dos últimos fueron identificados por la encuesta “Perspectivas de Alta Dirección en México”<sup>78</sup>, cuyo informe cita que las dos sorpresas fueron Guanajuato y Chiapas que por primera vez figuraron dentro del Top Ten de los ‘mejores’ destinos para invertir en México, al colocarse en cuarta y séptima posición, respectivamente” (p. 49)

Por su parte el plan Chiapas Solidario argumenta que:

“El estado de Chiapas ocupa el último lugar nacional en el Índice de Desarrollo Humano y el segundo lugar en marginación, de sus 118 municipios 53 se consideran de “muy alto” y 40 de “alto” grado de marginación. La pobreza se encuentra más extendida en las zonas rurales que urbanas, ocho de cada diez chiapanecos en poblaciones rurales se encuentran en pobreza extrema, cuyo gasto en consumo es inferior a la línea de pobreza alimentaria o canasta básica, mientras que en las zonas urbanas la cifra es de cinco pobres por cada diez habitantes.” (p. 20)

Por medio de otros *topoi*, como el de *unidad/colectividad* en el caso del plan Chiapas Solidario y *el de respeto, diálogo y convivencia* en el de Chiapas Sustentable, se pone evidencia la noción endógena que Dewar y Viscarra (2009) mencionan y que la participación de los actores públicos y privados históricamente no ha favorecido al desarrollo del estado; por lo tanto es un objetivo particular para estos gobiernos. De esta forma en el plan Chiapas Solidario por ejemplo se argumenta con tesis (C) como:

“La realidad social chiapaneca [...] sólo puede ser transformada partiendo de la idea de lograr conjuntar los esfuerzos y recursos de todos los actores sociales para emprender, en forma organizada, el gran esfuerzo colectivo que demanda luchar, desde todos los

---

calidad de vida, enfermedades y deterioro de la salud, potencial energético, medio ambiente y sustentabilidad y cooperación internacional. Para Chiapas Sustentable: Economía competitiva, desigualdades sociales y pobreza, transparencia y rendición de cuentas y austeridad, sustentabilidad y medio ambiente, igualdad de derechos, equidad, respeto diálogo y convivencia, biodiversidad y patrimonio natural y cultural, protección ambiental, desarrollo humano, calidad de vida y mejores condiciones de vida, potencial hidroeléctrico, pobreza y combate, rezago educativo, desarrollo tecnológico y científico, mejoramiento de la salud, cooperación para el Desarrollo, desarrollo económico y turístico.

---

frentes, por mejorar las condiciones de vida de los pobres, de los indígenas, de todos los grupos más vulnerables de nuestra sociedad” (p. 17)

Esta misma perspectiva de participación colectiva es alcanzada por los argumentos desarrollados sobre *transparencia y fortalecimiento institucional* y el topos *transparencia, rendición de cuentas y austeridad*. Así también en el topo *crecimiento económico y turismo* para el plan Chiapas Sustentable ya que dentro de la fundamentación de una de sus tesis se observa esta condición de sinergia pública y privada de la que el desarrollo local o endógeno necesita según Arocena (2001) y que permite entender los procesos glocalizadores de Ferrero (2005):

“El Gobierno orientará sus acciones para el desarrollo y consolidación de la economía con el aprovechamiento total e integral de la infraestructura existente; se sumará a la iniciativa federal de mejorar y consolidar la infraestructura de comunicaciones [...] mediante innovadores esquemas de inversión pública y privada.” (p. 15)

La endogeneidad de Boiser (2001) y Vázquez (2007) no es alcanzada en el plan Chiapas Solidario, pero resulta claro que se convierte en una categoría o topos importante en el plan Chiapas Sustentable; esto se destaca debido a la necesidad de encontrar esquemas de innovación a partir de las capacidades de emprendimiento y que en la historia del desarrollo del propio estado no se hace presente. Dicha necesidad responde al contacto que desde finales del siglo XX ha establecido con el sistema internacional en aras del desarrollo. De esta forma los fundamentos (G) que integran la tesis relacionada con ciencia y tecnología, localizada en la página 48, declaran que:

(G1) “En materia de Ciencia y Tecnología el gobierno del estado asigna el 0.07% del Producto Interno Bruto”

(G2) “El capital humano que comprende profesionales que se dedican a la ciencia y la tecnología donde habitualmente se requiere de una calificación, forman el sistema de investigadores.”

(G3) “En materia de patentes se han realizado 23 solicitudes sin que a la fecha se haya logrado alguna de ellas.”

(G4) “En el estado existen 77 instituciones, empresas, personas físicas o morales, centros de investigación, entre otros, que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (REINECyT),”

La dimensión de desarrollo humano articulada por Sen (1999;2000) sobre la realización de las capacidades o libertades de las personas se refleja y articula, por ejemplo, a partir de la argumentación en torno a la *equidad de género y mujer* en el caso del plan Chiapas Solidario y de *igualdad de derechos* en el plan Chiapas sustentable. Para la argumentación del primer plan se reconoce que:

“La mujer representa más de la mitad de la población del estado y presenta necesidades y aspiraciones diferentes; esto hace necesario impulsar un nuevo modelo fundado en los derechos humanos universales y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para resarcir la prevalencia de la violencia feminicida, la tasa elevada de analfabetismo entre las mujeres, la

mortalidad materna, los padecimientos crónico degenerativos (cáncer mamario y cérvico uterino)” (p. 25)

Mientras que en el plan Chiapas Sustentable se sostiene que:

“Los hombres y las mujeres de Chiapas tienen derecho a una vida plena y criar a sus hijos con dignidad, libres de hambre, sin temor a la violencia, la opresión, la exclusión o la injusticia.” (p. 13)

A través de los argumentos citados como ejemplos se quiere dejar en claro que las categorías encontradas concuerdan con las nociones y conceptos que las nuevas dimensiones sobre el desarrollo (humano y endógeno) articulan. Categorías como *cooperación internacional* o *cooperación para el desarrollo*, por ejemplo, se relacionan desde un inicio semánticamente con la noción misma de desarrollo; otras más lo hacen de manera indirecta, como es el caso de aquellos argumentos categorizados en *sustentabilidad* y *medio ambiente*, *protección ambiental* o *biodiversidad* y *patrimonio natural y cultural*; relacionándose directamente con la estrategia pública Marca Chiapas que bajo el modelo de Wodak (2003) representa uno de los ámbitos de acción en los que se inscriben los discursos analizados.

### 3.3 El desarrollo y la Marca Chiapas

En principio, y tomando en consideración que la misma estrategia de marca regional articulada por el estado de Chiapas responde a las nociones de desarrollo endógeno en cuanto al tratamiento de la sustentabilidad, podemos afirmar que los argumentos analizados en los textos relacionan la noción misma de desarrollo del gobierno de Chiapas con la estrategia Marca Chiapas como su ámbito de acción. Este punto de partida se aclara cuando se revisa como el posicionamiento de la Marca Chiapas se orienta a un estado “geoambientalista y sustentable”. En este sentido no cabe duda que tanto el plan Chiapas Solidario como el Chiapas Sustentable integran en sus argumentos (desde la misión hasta el diagnóstico socioeconómico) la temática de sustentabilidad.

El plan Chiapas Sustentable lleva en el nombre mismo este posicionamiento de la Marca Chiapas. Además incorpora argumentos categorizados bajo esta dimensión, por ejemplo en su misión se localiza un fundamento (G) que afirma “con base en sus recursos naturales en pleno aprovechamiento y conservación” (p. 12); lo mismo encontramos en su declaración de valores: “Actuar con prudencia en la gestión, ordenamiento y preservación de todas las especies vivas y de todos los recursos naturales” (p. 13). De igual forma el plan Chiapas Solidario argumenta explícitamente como tesis (C) que “La sustentabilidad es, por su parte, el principio rector sobre el cual [...] se atenderán las necesidades presentes sin comprometer los recursos de las generaciones futuras” (p. 18).

La noción geoambientalista del proyecto de la marca regional de Chiapas se visualiza con argumentos relacionados con el medio ambiente. Por ejemplo para el caso del plan Chiapas Solidario se utiliza desde su misión la siguiente tesis (C): “alentar una economía competitiva y conservar responsablemente nuestro extraordinario patrimonio natural” (p. 17) ; o con garantías (W) dentro de sus prioridades, por ejemplo:

“donde [en metodologías modernas de planeación] participen directamente las poblaciones locales a escala municipal y regional, para fijar los objetivos del desarrollo,

enmarcados en un plan rector de ordenamiento, protección de los variados ecosistemas, de los recursos hídricos y la riqueza biótica en la privilegiada geográfica de Chiapas.” (p. 24).

De la misma manera el plan Chiapas Sustentable hace uso de argumentos bajo esta categoría de medio ambiente cuando dentro de las prioridades establece la siguiente fundamentación (G):

“Hacer un uso rentable y productivo de todos los recursos naturales disponibles en el estado para mejorar las condiciones de vida de las familias dueñas de los mismos, con responsabilidad, legalidad y compromiso para su recuperación y conservación en un trabajo coordinado entre autoridades y sociedad.” (p. 15)

El posicionamiento del que ha sido objeto la Marca Chiapas ha dado paso a conceder a la entidad un liderazgo en geoturismo. Esta noción de desarrollo y potencialidad turística de Chiapas es argumentada de igual manera que las demás categorías en ambos planes de desarrollo. Dentro del plan Chiapas Sustentable se busca argumentar como una de las prioridades la tesis (C) “El turismo en Chiapas será de clase mundial, privilegiando las actividades alternativas” (p. 15) , aunque no logra hacerlo debido a la ausencia de elementos argumentativos que la sostenga. Sin embargo, en el diagnóstico socioeconómico que se presenta utiliza estadísticas relacionadas al turismo como garantía (W) del fundamento (G) que sostiene la proyección de Chiapas a nivel nacional e internacional: “derivado de esto el sector turístico aporta cerca del 8% del PIB estatal, por encima de los sectores agrícola y ganadero” (p. 52).

En el plan Chiapas Solidario la categoría de *desarrollo turístico* aparece en los fundamentos (G) que sustentan la tesis de desarrollo socioeconómico en el apartado de Prioridades: “Porque es necesario continuar con la oportunidad que nos brinda la actividad turística como un sector en permanente expansión” (p. 24) y se hace explícita con la tesis (C) argumentada en el diagnóstico socioeconómico “La empresa turística es una sólida alternativa de desarrollo económico” (p. 21). Es importante resaltar que la fundamentación de esta tesis aporta datos estadísticos sobre la actividad misma de las empresas que brindan los servicios turísticos.

Finalmente, la categoría de *competitividad empresarial* agrupa argumentos que tiene relación con la orientación económica de la entidad a través de la Marca Chiapas hacia la agroindustria de calidad, así como la necesidad de estimular la productividad, empleo y competitividad de productos y servicios de los empresarios y productores del estado.

Los argumentos presentados en ocasiones visualizan la necesidad de mayor productividad y competitividad no como un logro sino a través de un reto necesario para vencer el subdesarrollo histórico. El plan Chiapas Sustentable, por ejemplo, sostiene para cubrir esta necesidad como tesis (C) que “Los niveles de productividad de Oaxaca y Chiapas se ubican en el último lugar nacional” (p. 50), pero de igual manera defiende como a través de la agroindustria “La reactivación económica del campo se hará realidad [...] Esta reactivación permitirá además la suficiencia alimentaria para la población chiapaneca.” (p. 15). Por su parte en el plan Chiapas Solidario diagnostica esta necesidad de su Marca argumentando que “En Chiapas [...] El principal sector generador de empleos es el primario [...]

predominando la actividad agrícola” (p. 21) y fundamenta (G) esta tesis (C) con la oportunidad que el sector agroindustrial tiene para transformar un panorama histórico desalentador.

#### **4. Conclusiones**

El análisis discursivo de los textos revisados permite concluir de manera general dos asuntos; el primero es el abordaje sobre los conceptos de las nuevas dimensiones teóricas del desarrollo que hace el discurso político de las últimas dos administraciones en Chiapas. Las nociones de endogeneidad y sus componentes, así como el enfoque humano de Amartya Sen son reflejados en los argumentos que integran los corpus analizados. Si embargo, también es necesario precisar que un análisis más completo debe de incluir la variedad discursiva del que se recuperan los textos en su totalidad. En este sentido el modelo propuesto por Wodak permitió articular el análisis.

A partir de esta primera conclusión se puede comenzar a dibujar que la historia de subdesarrollo que ha vivido la sociedad de Chiapas permite entender a ésta como una razón que hace a las últimas dos administraciones gubernamentales utilizar estrategias de política pública que vayan de acuerdo a las exigencias que el desarrollo endógeno o local les reclama. Por ello es fácil de comprender que la construcción de una marca regional sea una opción ampliamente aceptada al incorporar una participación plural de actores tanto públicos como privados, políticos como empresariales; que encuentre en las capacidades de innovación y emprendimiento local el motor de la competitividad territorial; que potencialice y garantice la sustentabilidad de sus recursos naturales, económicos y humanos; y que bajo esquemas de actividad exterior utilice esta estrategia como un puente para la cooperación con demás actores del sistema internacional.

Bajo la materialidad histórica analizada, los textos reflejan en su totalidad el impacto de los acontecimientos históricos en la producción semiótica-discursiva. Sin embargo, la anterior aseveración no encuentra veracidad si nos proponemos introducir la primera materialidad analizada: la lógica. Esta es la segunda conclusión a la que se llega, puesto que una vez realizado el análisis se refleja una construcción de argumentos, bajo el modelo de Toulmin, poco sólida; esto debido a la ausencia de elementos argumentativos tales como garantías, juicios generales, cualificadores modales o cláusulas de exclusión que detonan la fuerza que los mismos argumentos, como secuencia de razonamiento, pueden llegar a tener.

Los argumentos cuentan con una cierta pérdida de credibilidad en la estructuración presentada en los dos discursos analizados. La certidumbre de sus tesis (C) se pierde, ya que no utilizan los cualificadores modales que determinan el grado de certeza de éstas; esto provoca de igual modo que se reste fuerza y aumente la debilidad de las mismas. Sin embargo también es necesario señalar que la incorporación de los elementos argumentativos de Toulmin (fundamentos, garantías, juicios generales y cláusulas de exclusión) se hace de manera gradual hasta lograr construir argumentos con mayor solidez; esto se da en el caso del plan Chiapas Sustentable. Si bien es necesario puntualizar que la variedad discursiva de la cual se recuperaron los textos no se analizó en su totalidad, podemos concluir que el resto de la argumentación de los planes estatales de desarrollo debe de continuar en la misma dirección. Este supuesto estaría pendiente de revisar con la ampliación de los textos analizados.

---

## 5. Referencias

- Arocena, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Santillana
- Boiser, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En Madorey, O. y Vázquez, A. (eds). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- CONEVAL (2011). Medición de la Pobreza 2011. Recuperado el 22 de agosto de 2012 de <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/index.es.do>
- CONAPO. (2011). *Índices de Marginación, 2000*. Recuperado el 11 de Noviembre de 2012 de <http://www.conapo.gob.mx/>
- Chiapas Original (2011). *Antecedentes*. Recuperado el 25 de enero de 2013 de <http://chiapasoriginal.com.mx>
- Dewar, D. y Viscarra, S. (2009). *Identificación de oportunidades estratégicas para el desarrollo del Estado de Chiapas*. México: ITESM.
- Ferrero, M. (2005). *La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano*. Base de datos del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano. Recuperado el 27 de noviembre de 2011 de <http://www.idela.org.ar>
- Gobierno del Estado de Chiapas (2007). *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario*. Recuperado el 20 de marzo de 2013 de [http://www.chiapas.gob.mx/media/plan-de-gobierno/PD\\_CHIAPAS.pdf](http://www.chiapas.gob.mx/media/plan-de-gobierno/PD_CHIAPAS.pdf)
- Gobierno del Estado de Chiapas (2013). *Plan de Gobierno Chiapas Sustentable*. Recuperado el 20 de marzo de 2013 de <http://www.chiapas.gob.mx/plan-de-gobierno>
- Haidar, J. (2002). "El movimiento estudiantil del CEU, análisis de las estrategias discursivas y de los mecanismos de implicación", tesis para optar al grado de Doctorado en Ciencias Políticas. UNAM, México.
- Homs, R. (2011). *La esencia de la estrategia de marketing*. México: GengageLearning.
- INEGI (2011). *México en Cifras*. Recuperado el 8 de enero de 2012 de <http://www.inegi.org.mx/>
- PNUD (2008). *Índice e Desarrollo Humano en México 2008*. Recuperado el 2 de enero de 2013 de <http://www.undp.org.mx>
- Rodríguez, S. (2004). *La paradiplomacia: las Relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas*. XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Octubre 2004 (paper)
- Schiavon, J. y López, F. (2005). *La participación internacional de las Entidades Federativas Mexicanas*. Primer Foro Nacional Sobre Asuntos Internacionales De los Gobiernos Locales. Secretaria de Relaciones Exteriores. México, D.F. Recuperado el 24 de abril de 2012 de [http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/doc/presentacion\\_js.pdf](http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/doc/presentacion_js.pdf)
- Serna, M. y Supervielle, M (2009). ¿Para qué seguir con la sociología del desarrollo? En *El Uruguay desde la sociología VII*, Departamento de Sociología. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katzeditores
- Sen, A. (1999) *Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia*. Conferencia Magistral, BID. Recuperado el 01 de septiembre de 2012 de <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D114S.pdf>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.

Toulmin, S., Rieke, T. y Janik, A. (1979). *An introduction to reasoning*. New York: Macmillan.

Toulmin, S. E., Rieke, R. D., y Janik, A. (1984). *An introduction to reasoning* (2da ed.). New York London: Macmillan.

Vázquez, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y política de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales* 11 PP. 183-210. Recuperado el 29 de agosto de 2012 de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28901109>

Wodak, R. (2003). El enfoque histórico del discurso. En Ruth Wodak y Michel Meyer (eds). *Métodos de Análisis del Discurso*. Barcelona: Gedisa.

**Programa Oportunidades y la pobreza en dos comunidades del país:  
el Barrio 20 de Noviembre, Siltepec, Chiapas y Jahuara I, El Fuerte, Sinaloa, México**

**Carlos Ariel Ángel González**

Estudiante de maestría Universidad Autónoma de Chapingo

angel\_society@live.com.mx

### **Resumen**

Es necesario reconocer que abordar asuntos del problema del combate a la pobreza, no resulta tarea fácil; sin duda nos exige un análisis, discusión y comprensión de los principales enfoques y teorías que la explican. El trabajo que aquí nos ocupa, es de corte sociológico, producto de un esfuerzo investigativo donde se analizan las principales acepciones de pobreza y la política social, con apoyo de entrevistas a profundidad semiestructuradas y encuestas. La presente ponencia analiza los resultados del dicho estudio comparativo que se realizó en dos comunidades del país: el Barrio 20 de Noviembre, Siltepec, Chiapas y Jahuara I, El Fuerte, Sinaloa, México El trabajo de campo se llevó a cabo en dos momentos en ambas comunidades) 1) en agosto de (2012) y agosto de (2013) en el que se observan las diferencias en la organización y la forma de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades **PHO** y se analiza que por qué a pesar de contar con dicho programa la pobreza en ambos contextos diferenciados geográficamente persiste.

La hipótesis que sustenta este trabajo es que los programas de Transferencias Económicas Condicionadas **PTC**, para el combate a la pobreza extrema, el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades **PHO** en México, después de 17 años de su instrumentación no ha podido romper con el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza, más bien actúa como un mecanismo para aminorar los embates de las políticas económicas, reduciéndose, por un lado a mitigar los efectos colaterales de las políticas económicas mediante las instituciones de mercado promovidos por los Estado-Nación, y por otro lado la de propiciar el consumismo para desfogar la sobreproducción de los grandes capitales monopólicos.

### **INTRODUCCIÓN**

#### **1. Problemática**

La pobreza degrada y destruye, la moral, social biológicamente, el más grande milagro cósmico: La vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración social. Julio Boltvinik.

El combate a la pobreza es uno de los planteamientos de todos los Estado-Nación, soñando erradicarla de la superficie de la tierra con numerosas palabras que se traduce en intentos fallidos, de tal modo que ha pasado a ser un punto nodal en la estructura social ya que es una problemática que lacera de manera contundente a la humanidad de nuestros tiempos. Esta ingente problemática es producto de un momento histórico-social no sólo del país, sino del resto del mundo; para hacerle frente los gobiernos elaboran estrategias de desarrollo social por medio de políticas sociales, estableciendo así acuerdos nacionales, internacionales y mundiales.

Desde finales de los años 90 Gupta (2010)<sup>32</sup> menciona que la pobreza se ha convertido nuevamente en un importante tema de la agenda internacional. Sin embargo, lo que se tiene no es solamente la pobreza *per se*, sino también un cierto discurso sobre la “pobreza global”.

El nuevo discurso sobre la pobreza global logra su posicionamiento con la Declaración del Milenio, que es una agenda firmada por 190 dirigentes mundiales, expresada al más alto nivel político y aprobada el 18 de septiembre del año 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ésta se plasmaron metas cuantitativas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a través de las que los responsables se comprometieron a superar las condiciones abyectas y deshumanizadoras y a reducir a la mitad la pobreza; las metas deberían ser cumplidas en los siguientes 15 años, es decir, deberán alcanzarse para el 2015. Este acuerdo según Los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas (PNU), en su último Informe (2013: 6-53)<sup>33</sup>, consta de ocho objetivos que se mencionan a continuación:

*Objetivo 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre*

*Meta 1: Reducir a la mitad la proporción de personas cuyo ingreso sea menor a un dólar por día*

*Meta 2: Disminuir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.*

*Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal*

*Meta 3: Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.*

*Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer*

*Meta 4: Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y para todos los niveles de educación para el año*

*2015.*

*Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil*

*Meta 5: Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.*

---

<sup>32</sup>Gupta Akhil (2010), “La construcción teórica de la pobreza global: una crítica antropológica”, en Informe de las ciencias sociales en el mundo, las brechas de conocimiento, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC, primera edición, pág. 13 a 17. México, D.F. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (Unesco). Disponible en: [http://www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/informe\\_sobre\\_las\\_ciencias\\_sociales\\_en\\_el\\_mundo.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/informe_sobre_las_ciencias_sociales_en_el_mundo.pdf) fecha de consulta 2 de septiembre de 2013.

<sup>33</sup> Naciones Unidas PNUD (2013) “Objetivos de Desarrollo del Milenio informe 2013”, en Programa de las Naciones Unidas. Nueva York, tercer informe. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/mdg-report-2013-spanish.pdf> fecha de consulta: 09 de febrero de 2014.

*Objetivo 5: Mejorar la salud materna*

*Meta 6: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.*

*Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades*

*Meta 7: Detener y comenzar a revertir la tendencia de la expansión del VIH/SIDA.*

*Meta 8: Detener y comenzar a reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes.*

*Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*

*Meta 9: Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas de los países, a fin de revertir la pérdida de los recursos ambientales.*

*Meta 10: Reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso al agua potable.*

*Meta 11: Haber alcanzado para el año 2020 un significativo mejoramiento de las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de personas que viven en "asentamientos irregulares".*

*Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*

*Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.*

*Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.*

*Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin acceso al mar y los estados insulares pequeños.*

*Meta 15: Tratar comprensivamente los problemas de la deuda de los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales que hagan posible la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo.*

*Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, impulsar e implementar estrategias para el trabajo de los jóvenes en forma decente y productiva*

*Meta 17: En cooperación con las compañías farmacéuticas, proveer medicamentos esenciales a precios accesibles en los países en vías de desarrollo*

*Meta 18: En colaboración con el sector privado, facilitar la disponibilidad de los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicación.*

De ese modo los ricos han definido a los pobres como tales, de manera que siete de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es para que los cumplan los países pobres y el octavo, los países donantes; en ese camino los países ricos han diseñado compromisos para que los países en subdesarrollo dejen de ser

pobres, con estrategias de carácter vertical donde los empobrecidos no son protagonistas para enfrentar el propio problema de la pobreza. El último informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) señala que: “más de 2.500 millones de personas carecen de instalaciones de saneamiento mejoradas, y de ellas, 1.000 millones siguen defecando al aire libre, lo cual constituye un grave peligro para la salud y para el medio ambiente. Nuestros recursos están desapareciendo, dadas las continuas pérdidas de bosques, de especies y de poblaciones de peces, en un mundo que ya está sintiendo los impactos del cambio climático.”<sup>34</sup>

## 2. Organismos Financieros Internacionales y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PHO)

En ese camino los principales Organismos Financieros Internacionales (OFIs), como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han mostrado interés por el combate a la pobreza extrema ubicándolo como uno de sus principales objetivos

El BM y el FMI se han aliado al gobierno de los Estados Unidos de América para apoyar el ‘Consenso de Washington’, considerado durante los años 90 por los organismos financieros internacionales y centros económicos, con sede en Washington D.C., como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar el crecimiento; en el discurso, este consenso pretende combatir la pobreza pero en la práctica se orienta más al desarrollo económico, dos aspectos que no necesariamente están relacionados <sup>35</sup>.

Durante varios años, organismos internacionales como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FM) entre otros, han brindado financiamiento externo dedicado a programas para el desarrollo, específicamente al Programa de Desarrollo Humano PHO, refrendando apoyos económicos, como se muestra a continuación: “la pobreza en México se mantiene en niveles inaceptables altos” dijo el Banco Mundial, a comienzos del año 2004 añadió, que en ese momento los niveles de pobreza, son similares a los registrados a los comienzos de los noventa hecho que muestra que en “más de 15 años ha sido una perdida combatir esa situación que afecta a más de la mitad de los Mexicanos”, dio a conocer en ese entonces al presentar una nueva estrategia de asistencia a (CAS) en la que el organismo plantea otorgar al gobierno mexicano prestamos por mil 200 millones de dólares entre 2004 y 2008 <sup>36</sup>.

Así también el BID y México han compartido una historia de más de cinco décadas aludiendo el trabajo de combate a la pobreza, a lo largo de 50 años el BID ha aprobado operaciones para México por más de US\$25.000 millones, monto que lo convierte en el mayor receptor de préstamos y desembolsos del BID en América Latina y el Caribe, además de constituir el mayor volumen de financiamiento en la historia de la relación bilateral. El 15 de junio del 2009 el secretario de Hacienda y Crédito Público de México, Agustín Carstens, y el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Alberto Moreno, firmaron un

---

<sup>34</sup>Naciones Unidas (2013), “Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Informe de 2013”, en Informe 2013. Nueva York. Disponible. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf> fecha de consulta 10 de febrero 2014.

<sup>35</sup> Gupta. Op. Cit. Pág.13.

<sup>36</sup> Rodríguez Eduardo y Rodríguez Martín, (2007) “El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades: Contigo es Posible”, ¿Política económica versus política social?, en Espacios Públicos, Vol.10, núm., 020, Toluca México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67602008.pdf> fecha de consulta, 23-12-2014.

contrato por el desembolso de US\$600 millones para apoyar al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el préstamo fue otorgado a un plazo de 25 años y una tasa de interés basada en LIBOR, durante el 2009 y el 2010 se actualizó la estrategia del BID en México, que incluye áreas estratégicas para la modernización del sector laboral y del estado, la eliminación de las barreras competitivas a empresas. De esa manera El BID está impulsando la modernización del sector social de México para reducir la pobreza, a través del financiamiento del **PHO**, implementado por el gobierno federal<sup>37</sup>.

En la misma lógica, el Banco Mundial respalda al **PHO** a través de financiamiento adicional, en la ciudad de Washington, el 9 de Noviembre de 2010, el ejecutivo aprobó un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF): US\$ 1250 millones, condicionales con plazo de vencimiento en 17 años a partir de su fecha de préstamo con número de identificación del proyecto P122349, este financiamiento es otorgado para respaldar la ampliación durante el periodo comprendido entre 2011 y 2013.<sup>38</sup>

### 3. La Pobreza y el Programa Oportunidades

Las condiciones de los principales organismos Internacionales influyen en gran manera, en el combate a la pobreza, en ese sentido, también la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) una de las dependencias que encabeza los programas sociales de combate a la pobreza en México, actualmente ahonda ese acuerdo multilateral como parte de su misión y visión como se observa a continuación:

*Misión: “Coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social*

*Visión: Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado”*<sup>39</sup>

En México los últimos años la Política Social se ha enfocado, explícitamente, a la llamada “erradicación” de la pobreza, centralizando su acción en los grupos y regiones con menores oportunidades de desarrollo social.

Al estimar cuál sería el tamaño de la pobreza si no existieran los actuales programas sociales, Martínez<sup>40</sup> encontró que la pobreza alimentaria se incrementaría de 18.8 a 21.7 por ciento; la pobreza de capacidades aumentaría de 26.6 a 29.1 por ciento, y la pobreza patrimonial se elevaría de 51.0 a 52.7 por ciento; cifras que a pesar de ser significativas son insuficientes en relación con los objetivos de los programas sociales

---

37 Banco Mundial (2013), “México: Proyecto de Respaldo al Programa Oportunidades financiamiento adicional”, en *El Banco Mundial Trabajamos por un mundo sin pobreza, Grupo del Banco Mundial*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2010/11/09/mexico-support-to-oportunidades-project-additional-financing>, fecha de consulta 03/012/2013.

38 Banco Mundial (2013), “México: Proyecto de Respaldo al Programa Oportunidades financiamiento adicional”, en *El Banco Mundial Trabajamos por un mundo sin pobreza, Grupo del Banco Mundial*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2010/11/09/mexico-support-to-oportunidades-project-additional-financing>, fecha de consulta 03/12/2013.

39 Sedesol Oportunidades (2014), “Visión y Misión” Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mision\\_y\\_vision](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mision_y_vision)

40 Martínez Veloz Jaime (2012), “El fracaso de la pobretología”, Disponible en La Jornada, documento en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/05/opinion/025a1pol>, fecha de consulta 08 de febrero de 2014.

en México; esto es, casi después de 18 años de haber instrumentado la Política Social en México el combate a la pobreza tiene un impacto irrelevante.

El hambre es el primer eslabón de la pobreza y una forma marcada de exclusión social; en nuestro país se declara al mostrar un detrimento en la satisfacción de las necesidades consideradas como básicas para la sobrevivencia humana, la “alimentación”, un estudio reciente señala:

Uno de cada cinco mexicanos vive con hambre. Es un universo de 22 millones de personas, cantidad comparable a la población conjunta de Chihuahua, Jalisco, Guerrero y el Distrito Federal o a la de todos los habitantes del medio rural<sup>41</sup>.

Se trata de familias que, aún cuando hagan uso de todo su ingreso para la compra de comida, no pueden adquirir lo indispensable para tener una alimentación adecuada.

El informe publicado en noviembre pasado por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señala que sólo dos de cada diez mexicanos no son considerados pobres ni sujetos a alguna carencia relacionada con vivienda, educación, salud y acceso a la seguridad social, subraya, el resto, ocho de cada diez, se ubica en un amplio abanico que va desde la falta de alguno de los satisfactores básicos a, definitivamente, no disponer de los medios para alimentarse.<sup>42</sup>

Según SEDESOL el **PHO** consiste en: apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de incrementar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además alude a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida, como un programa integral destinado a la población en extrema pobreza, que padece los más altos índices de desnutrición, enfermedades básicas curables y deserción escolar<sup>43</sup>.

Otro aspecto que respalda el **PHO** es la canalización de apoyos preferentemente a través de las madres de familia e impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas y jóvenes para acceder a la educación, asimismo, el Programa apoya al sector salud promoviendo una cultura de prevención a las enfermedades de la mujer, sin embargo actualmente, el 97 por ciento de los apoyos de oportunidades se entregan a mujeres, mientras el mismo PO menciona que las niñas y las jóvenes de familias en pobreza tienen las mismas oportunidades y más incentivos para estudiar que los varones<sup>44</sup>.

---

41 González Amador Roberto (2013), “Retratos del hambre”, en La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/20/politica/002n1pol>, fecha de consulta 04 de febrero de 2014.

42 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2012), “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo social en México”, en CONEVAL, primera edición noviembre 2012, México, D.F Disponible en:

43 Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), (2009), “Programa Oportunidades “, en *Salud Seguro Popular*. Documento en línea: [http://seguro-popular.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=194](http://seguro-popular.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=194), fecha de consulta 18-10-2013.

44 Programa de Desarrollo Humano, (Oportunidades) (2010), “Oportunidades un Programa con enfoque de Género”, en *Oportunidades*. Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades\\_un\\_programa\\_con\\_enfoque\\_de\\_genero](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_un_programa_con_enfoque_de_genero), fecha de consulta 19-02.2014.

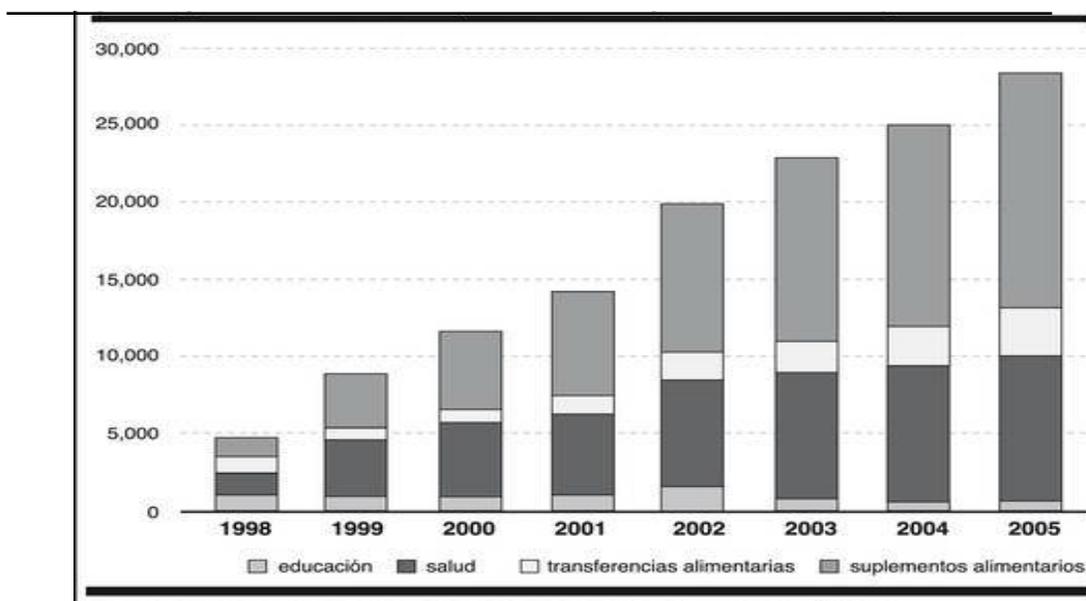
Podemos observar claramente el sesgo desde el planteamiento inicial sobre la igualdad de género del PHO al efectuar una de las principales fuentes de la desigualdad la “discriminación” por orientación sexual una distinción que atenta contra la igualdad, al mismo tiempo no se puede perder de vista una violación de la igualdad de derechos.

Desde la perspectiva de Oportunidades menciona al género como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Las acciones que se realizan alrededor de ella se dirigen a eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género, también insinúa promover la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres, contribuir a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones, sin embargo esto es contraproducente con lo anteriormente expuesto por el mismo PHO en la forma de la canalización de apoyos con preferencia a niñas y las jóvenes <sup>45</sup>.

El objetivo del PHO es “romper la transmisión intergeneracional de la pobreza”, que padece más de la mitad de la población mexicana, este discurso ha sido ampliamente cuestionado des pues de casi 20 años de la puesta en marcha del

PHO) al evidenciar resultados negativos en el combate de la pobreza, un estudio realizado por Boltvinik en el año 2010, explica el presupuesto de Progres- Oportunidades en sus líneas principales que va de 1998-2005, según se muestra en la figura 2.1:

Figura 2.1 Presupuesto del Progres- Oportunidades (1998-2005).



Fuente: Boltvinik a partir del cuadro 2-5, de Santiago Levy, Progress Against Poverty, Brookings Institution Press, Washington, D.C, 2006, p.31.

45 Programa de Desarrollo Humano, (Oportunidades) (2010. Op.cit. fecha de consulta 19-02.2014.

Conforme a lo dispuesto en el artículo XX, del presupuesto de de Egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2012, publicado en el Diario Oficial ,lunes 12 de Diciembre del 2011, El presupuesto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se distribuye conforme a lo establecido en el decreto, 19 de la misma (Tabla 4.1).

Tabla 4.1 Presupuesto de Egresos de la Federación para 2012<sup>46</sup>.

Dependencia responsable	Presupuesto Asignado
Componente Alimentario.....	
Coordinación Nacional de Oportunidades.....	
Levantar Encuestas y Evaluación Impacto.....	
Sedesol, Subtotal.....	\$ 35,496,805,396
Componente Educación.....	\$ 23,062,061,021
SEP, Subtotal.....	\$ 23,062,061,021
Componente Salud.....	\$ 5,314,414,228
SSA, Subtotal.....	\$ 5,314,414,228
<b>Total.....</b>	<b>.....\$ 63,873,280,645</b>

Fuente: Elaboración propia. Presupuesto de egresos de la Federación para El ejercicio Fiscal 2012, incluye 555,405,396 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

A partir del primer bimestre de 2012, todas las titulares de los programas Oportunidades y de Apoyo Alimentario (PAL), empiezan a recibir sus recursos económicos a través de tarjetas electrónicas, dentro de lo que se considera el proceso de bancarización más grande del mundo.

El **PHO** constituye un pilar fundamental en la PS del país dado a su cobertura y sus objetivos que persigue por lo consiguiente, resulta necesario comparar la aplicación del programa en al menos dos comunidades distadas geográficamente, para estudiar sus diferencias.

#### **4. EL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN CONTEXTOS DIFERENCIADOS**

##### **Oportunidades en el Barrio 20 de Noviembre en Siltepec Chiapas y Jahuara I, El Fuerte Sinaloa.**

En el Barrio 20 de Noviembre, municipio de Siltepec, Chiapas, como en muchos otros lugares del país, sus pobladores sufren el fenómeno de la pobreza a tal grado que se convierte en limitante para el desarrollo social; para hacerle frente, el gobierno puso en marcha el PO con el objetivo de reducirla. Según, Enlace

<sup>46</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación (2013). Pág 39-139. Disponible en: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3362\\_07-01-2013.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3362_07-01-2013.pdf) fecha de consulta, 21-11-2014.

Municipal de la misma región, la mayor parte de las madres de familia del barrio está inscrita y recibe apoyo económico directo.

De la misma manera, en Jahuara I también sus pobladores sufren de pobreza, con la particularidad de que la comunidad de Jahuara I, se caracteriza por alta presencia de su habitantes pertenecientes al grupo étnico mayo, la mayor parte de las familias son beneficiarias del **PHO**.

En el desarrollo del trabajo de investigación se entrevistó y se encuestó de manera directa a veinte madres de las familias beneficiarias del PO del Barrio 20 de Noviembre del municipio de Siltepec Chiapas. Sus edades oscilaban entre 23 y 47 años con un promedio de 39 años. Ejido Jahuara I, El Fuerte, Sinaloa se entrevistó y se encuestó de manera directa a nueve madres de familias beneficiarias del PHO del. Sus edades oscilaban entre 35 y 48 años.

Todas manifestaron conocer plenamente el PHO, lo que evidencia dos cosas: la tendencia hacia la universalidad de la oferta por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social generando el interés del PHO en la población y por otro lado, pero no se sabe si está tomando en cuenta la universalidad de la satisfacción como menciona

La mayoría opinan que funciona bien, pero están conscientes de los requisitos del programa que obliga y cumplir con todo lo que se pide; por ejemplo se les obliga a que lleven a los niños a la clínica:

... funciona ir a las pláticas llevar a los niños a la cita médica, cumplir con todo lo que nos piden (Entrevistada 1, 03-08-2012, Barrio 20 de Noviembre).

Dan pláticas cada mes y si uno no va le ponen falta (Entrevistada 2, 03-08-2012, Barrio 20 de Noviembre).

Con la asistencia a todas las pláticas no nos dan de baja (Entrevistada 3, 30-08-2013, Barrio 20 de Noviembre).

Como se puede apreciar la mayor parte de las obligaciones que se piden tienen que ver con el cuidado de los hijos, lo que refuerza el papel tradicional de la mujer en el hogar, aun cuando el beneficio pueda ser insuficiente para sustituir su contribución al ingreso familiar.

En el ejido Jahuara I, la mayor parte de los habitantes son pertenecientes al grupo étnico yoreme-mayo, esta característica peculiar, es ignorada por el (PO), podemos decir que los empobrecidos no sujetos, si no objetos en el propio combate a la pobreza de parte del gobierno federal:

Al preguntarles si la atención y las pláticas de educación, salud y alimentación les dan en lengua mayo manifestaron lo siguiente:

... No, todo en español nos lo han dado, por que las personas que están en el centro de salud pues, no son mayos como nosotros, ¿Le gustaría que las pláticas la impartieran en lengua Mayo? Si porque nuestros hijos vienen de raíces del idioma mayo y me imagino yo que hay varios hijos de nosotras alumnos que si saben el idioma y pues dicen que no los permiten a ellos porque el enfermero o doctor que esta no entiende pues el idioma Mayo, porque hay gente que nada más habla la pura lengua Mayo, y se acercan con las que hablan la lengua y el español para preguntarnos de las pláticas (Entrevistada 1, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

Las pláticas no nos dan en lengua, nos lo dan en castilla, aquí ay personas que hablan la pura lengua Mayo pero al terminar las pláticas ellas nos preguntan y nosotras las explicamos y otras ya entienden el español hace mucho que llagaron a vivir aquí (Entrevistada 2, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

La mayoría opinan que el programa funciona bien, están conscientes de las condiciones que el programa les pide, por ejemplo se les obliga a que lleven a los niños a la clínica,

... Debemos de asistir a las pláticas en el centro de salud y debemos de cumplir todo lo que nos piden las vocales lo que nos digan ellas, que vallamos a platicas hacer aseo que mandemos los niños a la escuela (Entrevistada 3, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

Pues bien, que hagamos el aseo asistir a las reuniones platicas y a regar los arbolitos (Entrevistada 4, 02/02/2013, Ejido Jahuara I).

Nos dicen que barremos hacemos el aseo a la Palma, asistir a las citas médicas (Entrevistada 3, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

De los anteriores comentarios de las beneficiarias se puede observar que están conscientes con las obligaciones que les pide el programa .La mayor parte de las obligaciones que se piden tienen que ver con el cuidado de los hijos y el papel tradicional de la mujer en el hogar, aun cuando el beneficio pueda ser insuficiente para sustituir su contribución al ingreso familiar

Para algunas madres de familia el apoyo del PO no es suficiente para cubrir las necesidades básicas como en la compra de alimentos y productos básicos.

... Pues para mí no porque tengo bastantes cinco hijos que están en la escuela (Entrevistada 3, 02/08/2012, Ejido Jahuara I).

Pues no nos alcanza a decir que de ahí vamos a pagar la luz no, más lo que ocupamos para comprar comida uno dos o tres días y se acaba (Entrevistada 4, 02/08/2012, Ejido Jahuara I).

Pues no, es muy poco, es suficiente apenas va uno a la tienda y no trae uno nada (Entrevistada 5, 02/08/2012, Ejido Jahuara I).

Como le digo nos ayuda en algo, para unos días (Entrevistada 6, 02/08/2012, Ejido Jahuara I).

No pues tenemos un poco más de comida podemos comprar más aún que se gasta rápido (Entrevistada 6, 01/08/2013, Ejido Jahuara I).

Al preguntarles si, alguna vez han dejado de comer para alimentar a sus madres contestaron:

Si por que una madre puede dejar de comer una hora o quizás dos horas en el día verdad porque pues tiene que alimentar a los hijos (Entrevistada 1, 01/08/2013, Ejido Jahuara I).

Si, antes ahorita todos mis hijos ya se fueron para nogales a trabajar (Entrevistada 5, 01/02/2013, Ejido Jahuara I).

Además se encontró que en ambas comunidades las mujeres son las principales promotoras de cohesión familiar y social a la vez que las principales excluidas en términos de oportunidades, ciudadanía y

participación social. Con el apoyo económico condicionado que ofrece el PHO se refuerza el papel tradicional de la mujer en ambas comunidades al condicionar a las beneficiarias con actividades como: el cuidado de los hijos, juntar basura, asistir a pláticas a citas médicas entre otras es decir las corresponsabilidades propician la reproducción biológica y de ama de casa ya que es parte de las obligaciones, condiciones del PHO, escenarios que impiden a las beneficiarias aspirar a otros tipos de trabajo. Si bien éste programa social actúa apoyando la demanda de servicios tales como educación, alimentación y salud, su cobertura es, además de limitada, insuficiente en calidad y cantidad de los recursos que ofrece para tratar de resolver el círculo intergeneracional de la pobreza.

En el mismo estudio se refiere que el PHO es un apoyo meramente superficial con intención de encarar los grandes problemas que sufren ambas comunidades de nuestro país, a tal grado que dicho monto económico no es útil más que para entrar en la lógica de "**comprar-comprar**"; es decir, ser consumidor.

No obstante, sus limitaciones no son sólo el que se le convierta en "**consumidor**", sino, además, que no tenga otra oportunidad más que serlo de bienes que se ofertan en sus comunidades con todas las carencias.

Por ejemplo, los centros de salud no están equipados, ofrecen servicios insuficientes y malos; en materia de alimentación, se accede a lo menos nutritivo saludable como son las bebidas gaseosas y productos chatarra, productos que, por cierto, a largo plazo llegan a causar enfermedades a la población consumidora; en ambas comunidades se da el alto consumo de bebidas como la Coca-Cola, Zucko, Chechis, Totis, Sabritas, principalmente quienes reciben este apoyo económico, el consumo es relevante en fechas de pago del PHO. En materia de educación, en ambas comunidades no se cuenta con infraestructura física, financiera y de personal necesaria.

Las beneficiarias del Barrio Jahuara I, mencionan que a pesar de que el apoyo del **PHO** les es útil no ha mejorado sus condiciones de vida.

Pues hasta ahorita hay personas que si les ayuda un poco, tienen poco gasto y trabajan y son menos integrantes de familia (Entrevistada 2, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

Están igual, porque es muy poco el dinero uno lo recibe ahí mismo lo gasta y ya no lo tenemos (Entrevistada 3, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

Pues es muy poco lo que nos dan y así como vamos a progresar de la gran pobreza que tenemos (Entrevistada 4, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

Pues no, si, no alcanza todo está muy caro ahorita (Entrevistada 5, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

Muy poco, la ayuda que nos dan nos sirve para abonar en la tienda con lo que alcanzamos pagar pero la verdad es muy poco, como le digo nos ayuda en algo, para unos días (Entrevistada 6, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

Pues no nos alcanza a decir que de ahí vamos a pagar la luz no, más lo ocupamos para comprar comida uno dos o tres días y se acaba (Entrevistada 3, 02/02/2012, Ejido Jahuara I).

Beneficiarias del Ejido Jahuara I manifestaron que les es de gran ayuda el apoyo económico pues, debido a la necesidad cotidiana, las beneficiarias acuden a las tiendas del mismo ejido a pedir fiado con la

esperanza de cubrir el adeudo cuando le otorguen el apoyo económico de Oportunidades; de ese modo, el ejido Jahuara I muestra dependencia del PHO. A través de las transferencias económicas, la mujer del hogar adquiere un mayor poder adquisitivo para comprar más productos; por tanto, las transferencias han tenido impacto favorecedor en ambas comunidades. Sin embargo, cabe preguntarnos si este tipo de asistencia social permite realmente romper con el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza o, como afirma Viteri (2007), es un mecanismo para aminorar los embates de las políticas económicas, asunto que recoge Ortiz (2007) cuando señala que los programas sociales tienen la función de regular y complementar las instituciones de mercado y las estructuras sociales.

La desnutrición, el analfabetismo, la carencia de servicios médicos incluyendo el acceso a medicamentos, viviendas vulnerables la falta de ingresos para cubrir sus necesidades que les garantice mejores condiciones de vida, son el común denominador que permea la vida cotidiana de ambas localidades.

## 5. Conclusiones

En la práctica el **PHO** está atendiendo sólo una parte de las necesidades que demanda la población; la asimilación del bono otorgado como apoyo se encuentra íntimamente ligado con las circunstancias económicas de las familias, la situación laboral de sus miembros, de la intención y la importancia que las familias tienen respecto de la educación, salud y alimentación de sus hijos.

En ese sentido el apoyo de las Transferencias Económicas Condicionadas el, **PHO** mediante el monto económico obliga a que frecuenten éste servicio. Sin embargo a pesar de que éste programa social actúa apoyando la demanda de servicios tales como educación, alimentación y salud, su cobertura es, además de limitada, insuficiente en calidad y cantidad de los recursos que ofrece para tratar de resolver el círculo intergeneracional de la pobreza.

Las familias beneficiarias tienen tener un mayor poder adquisitivo para comprar más productos, por tanto las transferencias han tenido impacto favorecedor en ese aspecto. El dinero de las transferencias lo han destinado a los artículos de consumo básico. Sin embargo se desconoce si las beneficiarias del PHO, invierten la cantidad monetaria destinada para cada componente que establece dicho programa dentro de las unidades domésticas de las mismas, ya que el PHO, no cuenta con un seguimiento para el uso de los recursos.

Las evidencias anteriores de las beneficiarias de ambas comunidades sustentan que una de las necesidades más apremiantes por cubrir es la alimentación, sin embargo, la mayor parte de las beneficiarias opinan que ésta necesidad no es subsanada de cualquier forma por los miembros de la familia, por lo que difícilmente este dinero puede ser utilizado en algunos satisfactores materiales que la población no puede adquirir con facilidad y por tanto las transferencias que se otorga a cada hogar contribuye ligeramente en la adquisición de algunas necesidades básicas de la familia que la mayor parte de las veces tienen que ver con la compra de alimentos.

Por último cabe mencionar que el monto económico que otorga el PHO, a las beneficiarias que viven en pobreza extrema no es suficiente para invertir a futuro o en algo que les genere ganancias a las beneficiarias más que para entrar en la lógica de comprar. En el pensamiento neoliberal, se piensa que la pobreza principalmente la pobreza extrema, concebida sobre todo como hambre es una condición que

impide a los individuos participar en el "juego del mercado". Por ello, resulta una obligación del estado (casi la única que tiene en un mundo en el que el mercado lo hace todo) combatir este tipo de pobreza por medio políticas sociales focalizadas, el caso del "Programa Oportunidades" para colocar a todos los individuos en posibilidades de "insertarse como consumidor en el mercado".

### Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2013), "México: Proyecto de Respaldo al Programa Oportunidades financiamiento adicional", en *El Banco Mundial Trabajamos por un mundo sin pobreza*, Grupo del Banco Mundial. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2010/11/09/mexico-support-to-oportunidades-project-additional-financing>, fecha de consulta 03/012/2013.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2012), "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo social en México", en CONEVAL, primera edición noviembre 2012, México, D.F. Disponible en:
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), (2009), "Programa Oportunidades", en *Salud Seguro Popular*. Documento en línea: [http://seguro-popular.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=194](http://seguro-popular.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=194), fecha de consulta 18-10-2013.
- Gupta Akhil (2010), "La construcción teórica de la pobreza global: una crítica antropológica", en Informe de las ciencias sociales en el mundo, las brechas de conocimiento, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC, primera edición, pág. 13 a 17. México, D.F. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (Unesco). Disponible en: [http://www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/informe\\_sobre\\_las\\_ciencias\\_sociales\\_en\\_el\\_mundo.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/informe_sobre_las_ciencias_sociales_en_el_mundo.pdf) fecha de consulta 2 de diciembre de 2013.
- González Amador Roberto (2013), "Retratos del hambre", en *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/20/politica/002n1pol>, fecha de consulta 04 de febrero de 2014.
- González Amador Roberto (2013), "Retratos del hambre", en *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/20/politica/002n1pol>, fecha de consulta 04 de febrero de 2013.
- Martínez Veloz Jaime (2012), "El fracaso de la pobretología", Disponible en *La Jornada*, documento en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/05/opinion/025a1pol>, fecha de consulta 08 de febrero de 2014
- Naciones Unidas PNUD (2013) "Objetivos de Desarrollo del Milenio informe 2013", en Programa de las Naciones Unidas. Nueva York, tercer informe. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/mdg-report-2013-spanish.pdf> fecha de consulta: 09 de febrero de 2014
- Presupuesto de Egresos de la Federación (2013). Pág 39-139. Disponible en: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66\\_D\\_3362\\_07-01-2013.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3362_07-01-2013.pdf) fecha de consulta, 21-11-2014.
- Programa de Desarrollo Humano, (Oportunidades) (2010), "Oportunidades un Programa con enfoque de Género", en *Oportunidades*. Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades\\_un\\_programa\\_con\\_enfoque\\_de\\_genero](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_un_programa_con_enfoque_de_genero), fecha de consulta 19-02.2014.

---

Rodríguez Eduardo y Rodríguez Martín, (2007) “El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades: Contigo es Posible”, ¿Política económica versus política social?, en Espacios Públicos, Vol.10, núm., 020, Toluca México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67602008.pdf> fecha de consulta, 23-12-2014.

Sedesol Oportunidades (2014), “Visión y Misión” Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mision\\_y\\_vision](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mision_y_vision). Fecha de consulta, 02- 02-2014.

## **El Plan Nacional de Rehabilitación, PNR (1982-1990, Colombia) y el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol (1988-1994, México):**

### **políticas de combate a la pobreza como proyectos hegemónicos\***

**Mayra Alejandra Burbano Zapata**

Becaria de la Maestría en Instituto Dr. José María Luis Mora

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia

En el presente escrito proponemos hacer un acercamiento a los planteamientos del Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994) y al Plan Nacional de Rehabilitación (1982-1994) como programas que hicieron parte del proyecto del inicio de la puesta en marcha del orden neoliberal en México y en Colombia, respectivamente. Los dos programas se denominaron de lucha contra la pobreza y estuvieron en concordancia con las políticas que organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional “impusieron” a los países de América Latina en las décadas de los ochenta y noventa.

Aquí se propone que puede considerarse a los dos programas como proyectos hegemónicos, insertados ellos mismos en un proyecto más amplio, el de la construcción de las bases institucionales para el neoliberalismo. Para hacer un mejor acercamiento a esta postura vale recordar, que la propuesta de la existencia de proyectos hegemónicos es discutida en algunos de los ensayos de la compilación de Joseph y Nugent (2002), de los cuales extraeremos algunas ideas fundamentales.

#### **Los proyectos hegemónicos**

Hablar de proyectos hegemónicos resulta complejo, más aún cuando debe reconocerse que existe una pluralidad de los mismos que pueden coincidir en algunos aspectos, contraponerse en otros, y en todo caso redefinirse en medio de las relaciones sociales en medio de las cuales se desarrollan. En ese sentido Scott (2002) formula algunas preguntas que pueden ser útiles para ubicar la importancia de considerar la existencia de los proyectos hegemónicos.

Para la década de los ochenta, los estudiosos de la revolución mexicana sostenían que el pasado revolucionario mexicano había sido borrado de tajo, sin encontrar sustitutos del mismo, aun cuando éste seguía teniendo importantes significados locales (Joseph 2002: 15). Las principales instituciones de la revolución mexicana institucionalizada estaban siendo borradas<sup>47</sup>. Y para el caso particular que nos

---

\* Este escrito se construyó con la información obtenida en la elaboración del trabajo de grado para recibir el título de socióloga de la Universidad de Antioquia, Colombia (2011) y con la información recolectada para la realización de la tesis de Maestría en Sociología Política del Instituto Dr. José María Luis Mora, todavía en curso.

<sup>47</sup> Juan José Carrillo Nieto (2010: 110) sostiene que “el proyecto de Estado derivado de la Revolución iniciada en 1910 se ha terminado, y que el proyecto vigente es un proyecto radicalmente distinto al del planteamiento original y sus reformas realizadas durante el Estado benefactor”. Centrándose en análisis de las reformas constitucionales el autor propone que pueden

interesa, tanto en Colombia como en México, las instituciones de bienestar social estaban siendo desmanteladas paulatinamente y remplazadas por políticas paliativas y focalizadas de “combate a la pobreza”<sup>48</sup>.

Lo anterior podría dar cuenta, más aun si se tuvieran en cuenta los cambios producidos en el resto del mundo capitalista, con mayor fuerza a finales del siglo XX, de que en efecto existía un proyecto económico que atendiendo a particularidades nacionales y locales se desarrollaría de manera diferenciada y que tendría importantes consecuencias en el mundo cotidiano de las personas, sin más, este proyecto es el de la redefinición de la intervención del aparato estatal y las burocracias administrativas no sólo en la economía sino en la vida social y cultural de las poblaciones, lo que se ha conocido como neoliberalismo. En este contexto cobra importancia la propuesta de Corrigan y Sayer (2007) frente a la necesidad de leer la formación del estado capitalista como una revolución cultural y tratar de ver lo que se considera como un fenómeno económico en los cambios que el mismo exige en “esferas” más amplias. Ahora, tendríamos que volver nuevamente a la discusión de si es posible o no separar, así sea sólo analíticamente, “las esferas de la vida social” y de ser así, buscar la manera para que el recorte que hagamos de la misma, siempre arbitrario, no nos deje ocultas las relaciones de poder, pero esto está fuera de nuestros alcances.

Para finalidad de este trabajo debe asegurarse, que el Pronasol (1988-1994) y en el Plan Nacional de Rehabilitación en los años que van de 1986 a 1994, fueron una parte importante del inicio de la puesta en marcha de algunas de las premisas del proyecto neoliberal en México y en Colombia, las referidas al papel social del aparato estatal. En ese sentido creemos que no es falsa una de las principales premisas de los dos programas en cuanto a que mediante los mismos buscaba cambiarse las formas de relación entre “el Estado” y la sociedad, diríamos aquí, en virtud de la claridad, entre el gobierno y la sociedad. En esta búsqueda deberá prestarse atención a la dirección a la que apuntaban los cambios en tal relación. El hecho de que haya logrado o no hacerse dicho cambio en el tiempo de la aplicación del programa es otro

---

encontrarse tres momentos de reforma, que a su vez darían cuenta del cambio sufrido en el proyecto de Estado mexicano: 1) (1920-1940) reformas para la consolidación del Estado mexicano; 2) (1940-1982) funcionamiento del Estado de bienestar y; 3) (1982 en adelante) transformación y funcionamiento del Estado neoliberal. En este proceso se encuentra que hay decretos de reforma constitucional que “cambiaron” las relaciones constitucionales de los factores reales de poder en México. Dichas reformas remiten a: 1) una concesión de mayor seguridad jurídica a la propiedad; 2) la terminación de la reforma agraria; 3) la individualización de la educación; 3) el cambio en las relaciones entre “el Estado” y la iglesia, mediante la reforma de los artículos en materia de asociaciones religiosas y libertad de culto; 4) el otorgamiento de autonomía al banco central y 5) la inversión de capital privado en los ferrocarriles, en las comunicaciones vía satélite y el impulso a la figura de concesión en los servicios públicos (Carrillo 2010: 111-112). De acuerdo con Knight (2002: 99) lo que caracteriza a la coyuntura mexicana de los ochenta no es el desfase entre los preceptos revolucionarios y la práctica real, que según él no es nueva, sino el hecho de que mientras que los anteriores regímenes habían respetado los símbolos de la revolución, aun cuando cambiaran las prácticas “los gobiernos de la década de los ochenta empezaron a desmontarlos: pusieron a Cananea entre las empresas en venta y, de manera más general, repudiaron el nacionalismo económico, le dieron la bienvenida al Papa y renegaron del anticlericalismo revolucionario, [y] plantearon abiertamente la ‘flexibilización’ -¿la eutanasia oficial?- del ejido”.

48 Al respecto de la implementación del orden neoliberal en Colombia es un ejemplo significativo el expuesto por Marta Domínguez (2011) en un estudio sobre la titulación colectiva de tierras a las comunidades negras del Pacífico colombiano. La autora sostiene que mediante la puesta en marcha de consejos comunitarios, los mecanismos institucionales mediante los cuales se administrarían las tierras tituladas, se sentaron las bases del estado neoliberal en el que a la vez que se encarga a las comunidades ocuparse autónomamente de “su propio desarrollo” mediante la gestión constante de proyectos para su beneficio, en el marco de la retroceso de la intervención del “Estado” en la satisfacción de servicios como educación, salud y servicios públicos.

tema, que deberá analizarse mediante casos específicos, de igual manera deberá hacerse con respecto a la instrumentalización de la que haya sido objeto por parte de los partidos políticos. En el caso de México por el Partido revolucionario Institucional y el Partido de Acción Nacional y en el caso de Colombia por liberales y conservadores, de los diferentes niveles de gobierno.

Así pues, se considera que los dos programas, el Pronasol y el PNR, pueden leerse en sí mismos como proyectos en los que cobra importancia la redefinición del tipo de relaciones entre el gobierno y los actores sociales locales, pero que se enmarca en un proyecto más amplio, que para el caso de Solidaridad no tiene su inicio ni su final en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y para el caso de Colombia en el período presidencial de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), y que se dirige a la construcción de las bases del Estado neoliberal en cada país. En ese sentido, podemos concordar con Landazurí en que el discurso de corresponsabilidad entre Estado y grupos sociales, parte, él mismo, del proyecto de construir nuevas relaciones entre los agentes estatales y la sociedad buscaba legitimar “una nueva relación Estado-sociedad” desde las premisas del neoliberalismo, más que una práctica de participación que pusiera por delante los sujetos sociales (Landázuri 2010, p. 671), como fue planteado en ocasiones por el gobierno mexicano, fundamentándose en la crítica al paternalismo, al clientelismo, al populismo y al corporativismo. Para el caso colombiano, creemos que vale la misma premisa. Aunque debe destacarse que el contexto nacional hacía que la necesidad se presentara en términos de establecer una relación directa entre los agentes institucionales y las comunidades organizadas para combatir, por un lado el clientelismo y por el otro la intermediación que diferentes grupos guerrilleros hacían entre las comunidades locales y los gobiernos, y por supuesto el paternalismo. En los dos casos se recurrió al discurso de la participación comunitaria como parte fundamental de la implementación de los programas en el ámbito local.

En este punto, vale hacer un paréntesis para apuntar que así como los actores subordinados pueden instrumentalizar los proyectos que presenta “el Estado”, también es cierto que el gobierno o los actores políticos del nivel nacional, pueden instrumentalizar los proyectos que les “imponen”, en este caso, organismos internacionales<sup>49</sup> como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Aquí adquiere sentido el contexto nacional particular en el que se implementan los programas, como se ha planteado unas líneas antes y como veremos en la aproximación a los dos casos concretos.

Planteado lo anterior, es necesario señalar uno de los temas de discusión que consideramos importantes en este escrito. De acuerdo con Scott (2002), los estudios empíricos compilados en Joseph y Nugent (2002) sugieren por un lado, que no puede darse por sentado “que las élites del estado tienen en verdad un ‘proyecto hegemónico’ [... por otro lado,] y aún más importante, es que aun cuando ocasionalmente podría hablarse de un proyecto económico de las élites del estado, siempre debe hablarse en *plural* de cultura popular y resistencia a tales proyectos”<sup>50</sup> (Scott, 2002: 22). Si seguimos las propuestas de Corrigan

---

49 Así como el gobierno exigía corresponsabilidad de parte de las comunidades locales beneficiarias del Pronasol, al gobierno mexicano, los organismos multilaterales le exigían corresponsabilidad a cambio de los préstamos y financiamiento que los mismos ofrecían. Esta observación se la debo a Alejandro Agudo Sanchíz.

50 En cuanto a la pluralidad de la cultura popular y la pluralidad de resistencias a los proyectos de las élites, vale decir que existe una variedad de trabajos de carácter etnográfico y/o histórico que muestran la manera diferenciada en que comunidades locales asumen los “proyectos o acontecimientos nacionales”. Entre éstos, la compilación de Gilbert Joseph y Daniel Nugent (2002) son

y Sayer (2007), diríamos que es imposible separar esos proyectos económicos, como puede ser el del capitalismo, de formas culturales y sociales más amplias; en ese sentido, los autores apuntan que “el capitalismo no sólo es una economía, es un conjunto regulado de formas sociales de vivir” (Corrigan y Sayer, 2007: 68).

En lo referente a la existencia o no de proyectos hegemónicos resultan interesantes las preguntas que Scott (2002) se formula a continuación, en cuanto a la coherencia por un lado, “teórica” y por el otro “práctica” de los proyectos de la élite; la facilidad de precisar lo que requieren y lo que excluyen tales proyectos hegemónicos; el público o los públicos a los cuales se dirigen y la importancia que adquiere el consentimiento normativo de los mismos por parte de las “clases populares” en comparación con su aceptación práctica. Creemos que de alguna manera cada una de estas preguntas es útil para la aproximación que quiere hacerse aquí, más como guías que como una aproximación exclusiva en esos términos, la cual está fuera de nuestro alcance.

Esperamos, pueda deducirse de los anteriores planteamientos que aquí no se pretende hacer una aproximación evaluativa a los programas. No nos interesa, ni siquiera en el término amplio de la palabra, aproximarnos a si en efecto el diseño y los presupuestos principales para la puesta en marcha de los mismos se mantuvieron de principio a fin, aunque vale apuntar que creemos que eso no fue así.

En ese sentido, se propone leer los postulados del Pronasol y del PNR como proyectos de la élite de Estado particularmente interesada en el cambio de las relaciones entre el gobierno y ciertos grupos sociales, en el marco de un proceso mundial de cambio del papel de los gobiernos nacionales en la economía, uno regional latinoamericano de apertura democrática que tuvo sus matices en cada país y uno nacional de búsqueda de legitimidad por parte de las élites en el gobierno que veían cómo los mecanismos de control corporativo y clientelista manifestaban sus limitaciones y sufrían un desgaste evidenciado por lo menos desde la década de los setenta.

### **El proyecto neoliberal en América Latina**

En la década de los ochenta del siglo XX América Latina asiste a dos procesos interrelacionados, por una parte se pone en cuestión abiertamente el modelo de desarrollo endógeno de industrialización por sustitución de importaciones, ISI, vigente por lo menos desde los años 40 iniciándose una fase de apertura de mercados y “reducción” del Estado y por la otra se inicia una ola de “democratización” de países que estaban en regímenes dictatoriales, pero también de los que sin ser dictatoriales estaban reconociendo que la representatividad de las formas tradicionales de relación entre la población y los gobiernos, como el clientelismo partidista, estaban en crisis y difícilmente alcanzaban a la totalidad de la población. En ese contexto se propone establecer los nuevos parámetros de intervención del Estado en las cuestiones económicas y sociales y se ponen en marcha políticas públicas denominadas de combate a la pobreza. Estas últimas, tienen un fuerte acento en la participación de “comunidades locales” en la definición de sus demandas básicas, su solución y la veeduría de procesos públicos relacionados con la satisfacción de tales demandas.

---

un buen ejemplo, también lo son los trabajos de Escalona Victoria (2009 y 2011) y los trabajos de la compilación de Alejandro Agudo y Marco Estrada (2011).

En este contexto se plantea, de acuerdo con los postulados de Bryan Roberts (2012: 341), que la política social es una de las relaciones claves entre los agentes estatales y los ciudadanos. También asumiremos con el autor que en efecto los programas denominados de combate a la pobreza introducen relaciones especiales entre una parte de los ciudadanos y la institucionalidad estatal (Roberts, 2012: 342).

En ese sentido las políticas de combate a la pobreza dejan de lado el universalismo que caracterizaba al sistema de industrialización por sustitución de importaciones para consagrar la inversión estatal a la atención de las necesidades de los más pobres. Vale aclarar que para el caso de América Latina dicho universalismo era limitado a las personas que trabajaban en el sector formal.

Antes de remitirnos a las dos políticas públicas y a su contexto de diseño vale aclarar que estas eran sólo un inicio de lo que más tarde serían las políticas de combate a la pobreza caracterizadas por ser de transferencias condicionadas, en el caso de México la de Oportunidades y en Colombia, Familias en Acción.

Vale aclarar que no se puede formular simplemente que los programas de Pronasol y de PNR fueran parte de un nuevo modelo de desarrollo económico ya consolidado. Con respecto al Pronasol Gabriela Barajas (2002) planteaba que éste era un programa de transición entre los programas implementados en la década de los setenta a raíz del desgaste de los mecanismos de control corporativos tradicionales y los programas de atención a la pobreza claramente neoliberales. Como veremos, también puede plantearse que el PNR fue un programa de transición que daría paso a programas de transferencias condicionadas como los que caracterizan la actual forma de atención a la pobreza en Colombia.

No obstante, el quiebre principal entre los dos modelos de desarrollo se ubica en las décadas de los ochenta y noventa a raíz de la introducción generalizada de políticas neoliberales basadas en el denominado Consenso de Washington que “incluían la disciplina fiscal, la reforma del gasto público, la liberalización comercial, la privatización y la desregulación” (Roberts, 2012: 346). De acuerdo con Roberts (2012: 347), en este contexto, las nuevas políticas sociales presentaron tres características principales: 1. Focalización, se dirigían para que sus beneficios llegaran únicamente a los pobres. 2. Descentralización, para que en la medida de lo posible su puesta en marcha y su supervisión se realizaran en lo local. 3. Reemplazo o complemento de la acción estatal “por medio de acciones basadas en el mercado, la participación comunitaria y la contribución de organizaciones no gubernamentales”. Como veremos los tres aspectos se encuentran de una u otra manera tanto en el Pronasol como en el PNR.

### **El Plan Nacional de Rehabilitación y el Programa Nacional de Solidaridad**

Las críticas que pesaban sobre el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones contribuyeron a justificar la implementación del modelo neoliberal y en todo caso, la crisis de la deuda obligó a los gobiernos, en el marco de una autonomía limitada por los condicionamientos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional<sup>51</sup>, a poner en marcha medidas

---

<sup>51</sup> De acuerdo con Trevor Evans (1995) la injerencia de los organismos internacionales en la definición de la política económica de los países en desarrollo empezó a generarse a partir de los acontecimientos económicos de la década de los setenta. Dichos acontecimientos se caracterizaron porque a finales de los setentas se produjo un crecimiento de los intereses internacionales, aumentando el servicio de la deuda en un momento en que los ingresos por exportaciones sufrían un colapso (Evans, 1995: 2-3). Camacho (1977: 627) plantea que de 1940 a 1976 la dependencia de México de Estados Unidos había aumentado de tal modo que

de ajuste diseñadas por los mismos con una marcada prioridad de la política macroeconómica. En este escenario la política social de lucha contra la pobreza se convirtió en una medida que debía contrarrestar ya no sólo los efectos acumulados desde el modelo de desarrollo anterior, sino también los efectos que las libres fuerzas del mercado y las medidas de ajuste tenían sobre los sectores más pobres de la población.

En el caso de Colombia la crítica al modelo de desarrollo ISI se fundamentó en que el país estaba dividido, en general, en dos tipos de zonas. De un lado, se encontraban las zonas del país cuyos procesos económicos impulsaron el modelo de desarrollo endógeno y a las que se dirigió buena parte del gasto público y la presencia institucional por lo menos desde la década de los cuarenta del siglo XX. Y del otro lado, se encontraban las regiones no vinculadas al proceso de desarrollo, caracterizadas por la existencia de altos índices de pobreza absoluta, ausencia o ineficiencia institucional y un clima de conflicto social y violencia (Ossa Escobar, 1987: 137-140; Marinovic, 1994).

Estas últimas zonas, habían sido marginadas del gasto público por dos razones. La primera de ellas es que la estructura productiva de las mismas no fue significativa para el modelo de sustitución de importaciones; y la segunda es que en éstas regiones no hubo grupos sociales con capacidad de gestionar inversión pública para las mismas. Esta última característica por supuesto significaba que había una estrecha relación entre las zonas pobres y aquellas con incapacidad de incidencia política frente a las decisiones del gobierno. Y en general el planteamiento apuntaba a la existencia casi indiscutible de un estrecho nexo entre pobreza y violencia, entendida esta última como presencia guerrillera.

Con referencia al modelo de desarrollo endógeno en México, Arturo Warman (1992: 3) afirmaba que “si bien, el desarrollo económico era estadísticamente suficiente, el Estado mexicano concentraba las mayores inversiones en promover este desarrollo industrial, en el marco de la economía cerrada y protegida [lo que impidió] una plena integración entre el desarrollo económico y la atención a la demanda social de la población”.

En coincidencia con los anteriores planteamientos, en un contexto más amplio, de acuerdo con Boltvinik (1998: 264) el Banco Mundial ubicó las raíces de la pobreza en el manejo incorrecto de la política macroeconómica y en ese sentido, las responsabilidades sobre el fenómeno recayeron sobre el error que habían representado los aproximadamente 40 años de funcionamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Las críticas al modelo de desarrollo endógeno se dirigían también con un cuestionamiento al centralismo de la “administración pública”. Por ejemplo, no es extraño que en la justificación de la implementación de las primeras medidas de ajuste en el caso colombiano y la política social del Plan Nacional de Rehabilitación que las acompañó, las publicaciones institucionales remarcaron la existencia de grandes desequilibrios regionales, marcados por el centralismo en la asignación de los recursos públicos. Según los planteamientos de los funcionarios estatales, dicho centralismo había sido guiado por los intereses

---

la estabilidad política de México estaba muy ligada a la política económica de los Estados Unidos y a las decisiones de las instituciones bancarias internacionales.

económicos dirigidos a consolidar un modelo de desarrollo que dio particular fuerza a grandes centros urbanos y a algunos sectores específicos de la agroindustria, dejando rezagadas a otras regiones<sup>52</sup>.

Para el caso mexicano también se encuentran cuestionamientos al centralismo y argumentos a favor de la nueva fuerza que debe tomar lo local en términos de inversión social (al respecto puede verse Instituto Nacional de Solidaridad, *sf*). Entre los impactos del papel que jugó el Estado mexicano, sobre todo en el sector primario exportador para los años cincuenta, Rosario Robles (1988), encontró que algunos estados, entre ellos Chiapas, se quedaron rezagados en el modelo de desarrollo y sobre todo en términos de inversión pública, justamente porque la intervención pública en términos de investigación para mejoramiento de semillas, irrigación, mejoramiento tecnológico, etc., se dirigió a aquellos estados donde los procesos económicos eran afines al modelo industrializador.

En consecuencia con lo anterior, los programas del Pronasol y el PNR, se implementarían en contextos locales que los gobiernos nacionales habían procurado fortalecer con medidas de descentralización política y administrativa implementadas, aunque sin mayor éxito, desde principios de la década de los ochenta. En México dichas políticas iniciaron en la administración de Miguel de La Madrid Hurtado (1982-1988) con la reforma municipal de 1983 que buscaba darle mayor autonomía al gobierno municipal en términos financieros, administración pública, servicios públicos y planeación del desarrollo. Al mismo tiempo, se pensaba en la política de descentralización como una posibilidad para la democratización que se cruzaba, en ese proceso, con el reconocimiento por parte del partido en el gobierno de las victorias de la oposición a partir de mediados de los años ochenta (Rodríguez, 1999).

En Colombia el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986)<sup>53</sup> había iniciado el proceso de descentralización con la expedición de la Ley 14 del 6 de julio 1983 mediante la cual se aprobaba el traslado de algunos recursos fiscales de la nación a los municipios. Pero más importante aún, durante del gobierno Betancur el Acto Legislativo N° 1 de 1986 reglamentó la elección popular de alcaldes que sólo se llevaría a cabo en 1988 pero que tuvo un antecedente importante en la decisión de Virgilio Barco (1986-1990) de “darle”, en el año de 1986, la alcaldía al grupo político mayoritario en cada municipio<sup>54</sup>.

Por su parte, tanto el Pronasol como el PNR tuvieron mecanismos descentralizados para su funcionamiento, aun cuando, vale aclarar que ambos programas estuvieron administrados desde las oficinas de la presidencia de la República<sup>55</sup>. En el caso del Pronasol, los llamados para conformar los comités de solidaridad empezaron a hacerse en el año de 1991<sup>56</sup>. Dichos comités “pueden definirse como unidades grupales organizadas para poder aspirar a los beneficios de las obras y los recursos económicos

---

52 Al respecto puede verse Barco Vargas, Virgilio & Presidencia de la República 1988: 49 y Tirado de Montenegro, 1994.

53 Al respecto del proceso de descentralización en Colombia puede verse Gaitán (1988); Avendaño, Botero y Olano (1994) y García (2000).

54 Al respecto Rodolfo Escobedo afirma que “hubo una particularidad que la fórmula que aplicó Virgilio Barco para nombrar los alcaldes en el 86 [y] fue darles representación en función de las fuerzas en el Concejo [Municipal]. [...] es decir en el 86 si bien no se eligió directamente al alcalde, es como si se hubiera elegido porque Barco le dio [la alcaldía] al partido mayoritario [de cada municipio]” (Entrevista a Rodolfo Escobedo, mayo del 2011, Bogotá).

55 El Pronasol fue coordinado a partir de 1992 desde la Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol y el PNR funcionaba bajo responsabilidad de la Secretaría de Integración Popular desde el año de 1986.

56 El planteamiento inicial fue que el Pronasol debía funcionar aprovechando la organización social existente, respetando las formas de expresión de la misma; sin embargo, con la creación de los comités de solidaridad se sustituye dicha premisa, estableciendo como beneficiarios de los recursos del programa a los grupos sociales organizados en dichas instancias.

gubernamentales manejados vía Pronasol, y acceder a ellos” (Barajas, 1997: 742). De acuerdo con Rodríguez (1999) también los Fondos Municipales de Solidaridad, puestos en marcha entre 1990 y 1991, fueron un elemento importante del proceso de la continuación de la política de descentralización iniciada por el gobierno de Miguel de La Madrid.

Sumado a lo anterior, los comités de solidaridad tenían una función de veeduría. A finales de 1990 se dio a conocer el establecimiento de contralorías sociales, instancias coordinadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Con el surgimiento de esta figura, en cada comité de solidaridad debía nombrarse un vocal de control y vigilancia encargado de vigilar la correcta aplicación de los recursos del Pronasol (Barajas, 1997: 752).

El Plan Nacional de Rehabilitación tenía como célula de desarrollo el municipio y en este espacio local se constituían los consejos de rehabilitación. Estos mecanismos fueron creados mediante el Decreto 3270 del 17 de octubre de 1986 y funcionaban como espacio de toma de decisiones para el desarrollo de las obras financiadas con dineros del PNR y al mismo tiempo, se presentaron como el escenario de las relaciones directas entre la institucionalidad del Estado y “las comunidades locales”<sup>57</sup>.

La vigilancia del correcto funcionamiento del plan en lo local estaría a cargo de las veedurías populares, mecanismos surgidos con la expedición del decreto 1512 del 11 de julio de 1989. Las Veedurías tenían como finalidad que las “comunidades locales” ejercieran control sobre los recursos y la ejecución de las obras en el marco de la puesta en marcha del PNR en cada municipio.

En cuanto a la focalización, se ha dicho que dichas políticas se dirigían a la atención de los grupos más pobres de cada país. Sin embargo, debe aclararse que para el caso de México sólo en el año 2002 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) diseñó “un procedimiento para medir la pobreza por ingresos que se puede catalogar como ‘semioficial’, ya que si bien fue adoptado por la Sedesol, ni estaba amparado por ninguna ley ni se usaba para normar las políticas públicas” (Cortés y Rubalcava, 2012: 34). Así pues, para la época de implementación del Pronasol no existían mecanismos de medición de la pobreza efectivos para la ubicación de la población objeto del programa. En ese sentido, afirman Anguiano y Ordóñez (1994) que a diferencia de programas de atención a grupos marginados, anteriores al Pronasol, que diseñaban diagnósticos más o menos elaborados para ubicar la población objetivo, Pronasol no creó ningún mecanismo para diagnosticar la magnitud y extensión de la pobreza. Lo anterior estaba justificado por la reducción del aparato burocrático del Estado y por la importancia que el programa le dio a la participación social en la identificación y solución de las necesidades sociales.

Pronasol se dirigió, entonces, a grupos poblacionales de las regiones rurales y de las zonas urbanas que tenían los niveles de vida más deprimidos y a los grupos indígenas (Consejo Consultivo, 1994: 8).

En el caso de Colombia el Sisbén, sistema de información que se usa para la identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales, tiene su antecedente en el marco de la expedición de la Ley 100 de

---

57 En el planteamiento del PNR se estableció que las comunidades locales eran aquellas que estaban “reunidas” en organizaciones cívicas, gremiales o comunitarias. De ahí que por lo menos inicialmente para la composición de los consejos de rehabilitación se dispuso la participación de hasta tres representantes de organizaciones cívicas o gremiales y hasta tres representantes de organizaciones comunitarias (Artículo nº 6, Decreto 3270, 17 de octubre de 1986).

1993. Es decir, que el PNR tampoco contó con un sistema que le permitiera identificar de manera clara a sus potenciales beneficiarios.

De acuerdo con el gobierno de Virgilio Barco, para finales de la década de los ochenta existían en Colombia diferentes tipos de pobres: “los que tienen acceso a los recursos productivos, principalmente los pobres rurales; los que no tienen acceso al mercado laboral o a otros beneficios del crecimiento, en esencia los pobres urbanos, y los que son pobres porque viven y trabajan en regiones pobres tanto en áreas urbanas como en áreas rurales”(Barco Vargas, Virgilio & Presidencia de la República, 1988: 14). El PNR se dirigía al tercer grupo.

Con base en lo anterior, el gobierno clasificó las regiones pobres en tres tipos. Las regiones de enclave que se caracterizaban por estar vinculadas a la explotación de un recurso natural y estaban expuestas a la vulnerabilidad de los ciclos de exportación. Las regiones de colonización, marcadas por un proceso de poblamiento espontáneo que había implicado la incorporación de tierras baldías a la economía nacional, pero que a la vez habían sido válvulas de escape de población concentrada en zonas urbanas y de población desplazada por la concentración de la tierra y la violencia. Y las regiones deprimidas, cuya ubicación cercana a los centros dinámicos del país no significó su integración satisfactoria a la economía nacional. En estas últimas zonas la economía estaba sustentada en actividades agropecuarias tradicionales<sup>58</sup>.

### **Apuntes finales**

Tanto el Plan Nacional de Rehabilitación como el Programa Nacional de Solidaridad se insertan, como políticas focalizadas de combate a la pobreza, en un contexto amplio de cambio del papel de la institucionalidad estatal en la sociedad. Los dos programas pueden ubicarse dentro de lo que se denominó “Fondos de Inversión Social”, programas que se implementaron, de manera permanente o transitoria, en varios países de América Latina, sobre todo a principios de los años noventa (Roberts, 2012: 347).

Pese a sus limitaciones técnicas, los dos programas buscaron, mediante diversos mecanismos, poniendo especial énfasis en la necesidad de participación social en la definición de las necesidades más urgentes de las comunidades locales, la búsqueda de su solución y la veeduría de la ejecución de obras y recursos públicos, transferir a las comunidades tareas que antes se suponían responsabilidad del aparato estatal. Estas dinámicas, se enmarcaron en el proceso que contribuyó a sentar las bases para el modelo de desarrollo neoliberal en cada uno de los dos países.

En este contexto, la transferencia de responsabilidades de satisfacción de sus necesidades a las poblaciones locales se legitimó con la recurrencia a discursos que convocaban a la democratización de la vida nacional, mismos que se veían materializados mediante la creación de espacios institucionales de participación efectiva para los sectores de la población que por encontrarse en condiciones de pobreza y marginación, habían carecido, hasta el momento, de influencia política.

---

<sup>58</sup> Al respecto de la clasificación puede verse: Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación & Presidencia de la República, 1989 y la compilación de Fernando Bernal (1994).

Para finalizar, vale decir que a pesar de que existían condicionantes por parte de organismos internacionales que canalizaban la política social en direcciones muy definidas, los dos programas tienen el sello de su historia nacional. El Plan Nacional de Rehabilitación había surgido con la Ley 35 de 1982 o Ley de Amnistía, expedida en el marco de la propuesta de paz hecha a las guerrillas por parte de la administración Betancur. El artículo 8° de dicha ley estableció que el gobierno llevaría a cabo programas de rehabilitación en beneficio de los amnistiados y de las regiones que habían estado sometidas al enfrentamiento armado. Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), el PNR tuvo transformaciones importantes que lo convirtieron en una política de lucha contra la pobreza absoluta. No obstante los cambios, las condiciones particulares del país llevaron a que en dicho programa la identificación de las zonas pobres coincidiera en buena medida con la identificación de las zonas de presencia guerrillera<sup>59</sup>.

En el caso mexicano, mucho se ha dicho que el Pronasol fue una estrategia de relegitimación usada por el Partido de la Revolución Institucional, para reconstruir las bases corporativas que empezaron a mostrar sus limitaciones desde la década de los setenta.

En los dos casos, puede afirmarse que las políticas fueron, además de estrategias para paliar las consecuencias de las dinámicas económicas sobre los sectores menos favorecidos, un elemento útil para el control de sectores específicos de población. No resulta extraña entonces la afirmación de Roberts (2012: 343) en cuanto a que “el potencial que tienen los programas de bienestar para controlar y cooptar a las clases subordinadas es más trascendental que el del clientelismo”.

## Referencias

- Anguiano, María Eugenia y Ordóñez Barba, Gerardo, 1994, “Pronasol en Baja California: Negociación Política y Eficacia Operativa”, *Chiapas y la Cuestión Indígena*, N° 62, sp.
- Avendaño, María Eugenia; de Botero, Margarita J. y Olano, María Cristina, 1994, “Fortalecimiento institucional: estrategia de apoyo del PNR a la descentralización”, en Fernando Bernal (Comp.), *PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha*, Bogotá, CEREC, pp. 309-320.
- Barajas, Gabriela, 1997. “Comités de solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida por el PRONASOL”, *Estudios sociológicos* XV (45), pp. 741.
- \_\_\_\_\_, 2002, “Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001. De populistas a neoliberales”, *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 7, Núm. 20, pp. 553-578.
- Barco Vargas, Virgilio y Presidencia de la República, 1988, *Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación, 1986-1990*, Bogotá, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).
- Bernal, Fernando (Comp.), 1994, *PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha*, Bogotá, CEREC.
- Boltvinik, Julio, 1998, “Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales”, *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 13 Núm., 2, pp. 251- 280.
- Camacho Solís, Manuel, 1977, “Los nudos históricos del sistema político mexicano” *Foro Internacional*, Vol. XVII Núm., 4, pp. 587-651.

---

59 No es simple coincidencia que en la aplicación del programa de Familias en Acción, programa de transferencias condicionadas puesto en marcha desde el año 2001, se contemple entre los beneficiarios a las familias desplazadas.

- Carrillo Nieto, 2010, “La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo”, *Política y Cultura*, núm. 33, pp. 107-132.
- Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación y Presidencia de la República, 1989, “Una estrategia de cambio social para las regiones más pobres de Colombia”, Presidencia de la República; Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, *Hacia una nueva Colombia. La política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. Historia de un proceso*, Vol. I, Bogotá, Imprenta Nacional pp. 161-248.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994, *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, México, FCE.
- Corrigan, Philip y Sayer, Derek, 2007 [1985], “El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural”, (Trad. Teresa Brisac), en María L. Lagos y Pamela Calla (Comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina, cuaderno de futuro N° 23*, Bolivia, Manufacturas e imprenta Weinberg S. R. L., pp. 41-98.
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (2012), “El Progreso como respuesta a la crisis de 1994”, en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México, CIESAS-Publicaciones de la Casa Chata, pp. 27-49.
- Decreto 3270, 17 de octubre de 1986, *Plan Nacional de Rehabilitación, 1995, Historia oficial 1982-1994*, Bogotá, Imprenta Nacional.
- Decreto 1512, 11 de julio de 1989, *Plan Nacional de Rehabilitación 1995. Historia oficial 1982-1994*, Bogotá, Imprenta Nacional
- Domínguez Mejía, Marta Isabel, 2011, “La consolidación de un nuevo orden estatal en el Pacífico colombiano: titulación colectiva y nuevas identidades negras en Buenaventura” En Alejandro Agudo S., A. y Marco Estrada S., (eds.), *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México: El Colegio de México y Universidad Iberoamericana, pp. 179-229.
- Evans. Trevor. (1995). “Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe”, *La Transformación Neoliberal del Sector Público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe*. Managua: Latino Editores. pp.1-47.
- Gaitán, Pilar, 1988, “Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones”, *Análisis Político N° 4*, pp. 76-103.
- García Sánchez, Miguel, 2000, “Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal 1988-1997”, *Análisis Político N° 41*, pp.87-103.
- Instituto Nacional de Solidaridad, *sf, La reforma del Estado desde abajo I. Historia y diversidad del municipio en México*, México, Instituto Nacional de Solidaridad.
- Joseph, Gilbert M. y Nugent, Daniel (Comp.), 2002, *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México, Ediciones Era.
- Joseph, Gilbert, 2002, “Prólogo a la primera edición”, (Trad. Paloma Villegas), en Gilbert Joseph y Daniel Nugent (Comp.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado, La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México, Ediciones Era, pp. 11-15.

- Knight, Alan, 2002, "Armas y arcos en el paisaje revolucionario mexicano", (Trad. Rafael Vargas), en Gilbert Joseph y Daniel Nugent (Comp.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México, Ediciones Era, pp. 53-101.
- Landázuri Benítez, Gisela, 2010, "Participación: discurso o democratización del desarrollo", *Espacio Abierto Cuadernos Venezolanos de Sociología*, Vol. 19. Número 4, pp. 663-679.
- Ley 35, noviembre de 1982, *Plan Nacional de Rehabilitación 1995. Historia oficial 1982-1994*, Bogotá, Imprenta Nacional.
- Marinovic P., Esteban, 1994, "Condiciones de posibilidad de una estrategia: el caso del Plan Nacional de Rehabilitación de Colombia", En Fernando Bernal (Comp.), *PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha*, Bogotá, CEREC, pp. 33-61.
- Ossa Escobar, Carlos, 1987, "La Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. Conferencia del Consejero Presidencial Carlos Ossa Escobar, en la reunión de Delegados de Rehabilitación. Boyacá, julio de 1987" En Presidencia de la República; Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación (1989), *Hacia una nueva Colombia. La política de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. Historia de un proceso*. Vol. I, Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 113-142.
- Robles, Rosario, 1988, "Estructura de la producción y cultivos. 1950-1960" En Julio Moguel (coord.) *Historia de la cuestión agraria mexicana. Política estatal y conflictos agrarios. 1950-1970*, México, Siglo XXI y CEHAM., pp. 13-83.
- Roberts, Bryan (2012), "Del universalismo a la focalización y de regreso: los programas de transferencias condicionadas y el desarrollo de la ciudadanía social", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*, México, CIESAS-Publicaciones de la Casa Chata, pp. 341-360.
- Rodríguez, Victoria, 1999, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE.
- Scott, James (2002), "prólogo", en Gilbert Joseph y Daniel Nugent (Comp.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México, Ediciones Era, pp. 17-23.
- Tirado de Montenegro, Nancy, 1994, "Impactos del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)" En Fernando Bernal (Comp.), *PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha*, Bogotá, CEREC, pp. 85-119.
- Warman, Arturo, 1992, *Solidaridad y reforma del Estado*, México: Instituto Nacional de Solidaridad.

## **Cuba, entre revolución y reformas.**

### **¿Más políticas educativas o una nueva educación política?**

**Danay Quintana Nedelcu**

Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Flacso-México

#### **Introducción**

Los debates en torno a la educación como problema público son lugar común de los medios de comunicación, los discursos políticos y la investigación sobre políticas públicas. El problema se ha desbordado de los límites estrictos del campo educativo y, además de un asunto de atención de la política doméstica se ha colocado en los primeros lugares de la agenda global que marcan organismos internacionales, ejecutan gobiernos nacionales y ante lo que reaccionan numerosas poblaciones. Como casos más connotados en épocas recientes tenemos el movimiento estudiantil en Chile, la recién aprobada y polémica Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa en España, la reforma del sistema escolar público en Estados Unidos y la reforma educativa en México, con las múltiples reacciones que ha provocado.

Inserto en este panorama internacional, el objetivo del presente trabajo es compartir algunas ideas acerca de un caso concreto de un *policy study*, el cubano. Cuba vive hoy uno de los procesos de cambio más importantes del período revolucionario. Para algunos, el más trascendental desde 1959. Los cambios incluyen nuevos giros en materia económica, laboral, fiscal, migratoria y educativa, entre otras, y son expresiones de una macropolítica que en el discurso se nos presenta con el objetivo de hacer más eficiente la economía nacional, en aras del perfeccionamiento del sistema socialista cubano. Sin embargo, parece ser que si bien existen cambios en el nivel de las políticas, pensadas como acciones del gobierno para resolver problemas públicos, ellas ocurren bajo la misma matriz política, o similar a la de antes: quiénes y cómo definen los problemas públicos y sus rutas de resolución, bajo qué intereses, qué procesos se diseñan y qué discursos fundamentan estas decisiones son elementos que no dan las mismas muestras de cambio al compararlos con las acciones que el gobierno está implementando con las reformas actuales. ¿Cómo valorar el alcance de los cambios en las políticas bajo una misma Política? Una de las hipótesis que nos guía en el presente trabajo es que se trata de nuevas políticas pero bajo la misma Política, y que debido a esto, se debe matizar el alcance de los cambios esperados pues la restricción que implica el no cambio en La Política de las políticas atenta contra el impacto de las mismas. Lo que interesa es estudiar el proceso de elaboración de las políticas, quiénes y cómo intervienen, qué intereses entran en pugna, qué prácticas políticas se actualizan en este proceso y qué discursos justifican las decisiones sobre las políticas, todo esto como indicadores (de indicio) de La Política como variable que estructura el proceso de las políticas públicas (Sabatier y Mazmanian, 1993:325)

En este contexto nacional de cambios, se da la reforma educativa en el nivel superior, foco de nuestro trabajo. Sobre ella el gobierno plantea que los objetivos principales de la nueva política universitaria son dos: ganar en eficiencia económica del sistema educativo y recuperar eficacia política entre los estudiantes y los profesores. Probablemente sea esta la reforma que mejor ilustra la intención expresa del gobierno de implementar acciones que (además de contribuir con la carrera por la eficiencia) permitan incrementar y afianzar el “compromiso con la Revolución, la Patria y el Socialismo”. Se reafirma e intensifica la función de la educación como aparato ideológico del Estado. También este es el caso que mejor grafica la contradicción de la macropolítica, en su mismo diseño matricial, de “actualizar el modelo económico” sin modificar el modelo político.

Pero, ¿qué problemas existen en el sistema universitario cubano en un país donde se ha logrado educación masiva, gratuita y de calidad? ¿Cómo se entrelaza la política actual en materia educativa con el resto de las nuevas políticas económica, laboral, migratoria, entre otras? ¿Qué nivel de coherencia existe entre estas políticas? ¿Qué aprendizajes podemos sacar de este estudio de políticas públicas como estrategia de largo aliento? ¿Ha cambiado la política de las políticas? El argumento central de este texto es que, si bien se plantea desde el gobierno un cambio en la política educativa universitaria en Cuba hoy, esos cambios se producen bajo la misma política, es decir, bajo la misma lógica decisonal, y esta restricción reduce el alcance de los resultados esperados. En un país como México que prioriza desde el gobierno en su agenda el tema educativo, vale esta aproximación a la Educación cubana y sus cambios actuales por la posibilidad de trazar fructíferos puentes analíticos entre una y otra experiencia de políticas públicas.

### **Las reformas: ¿de qué estamos hablando?**

En 2008 Raúl Castro Ruz, Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba fue nombrado Presidente del Consejo de Estado y de Ministros y elegido Secretario General del Partido Comunista de Cuba en 2011. Desde ambos roles, antes ejercidos por Fidel Castro, lidera con legitimidad y autoridad histórica lo que anunció desde el 2007 como “reformas estructurales y de concepto” que vive el país actualmente.

El debate se abrió en 2009, sobre lo que se dio a conocer como la *actualización del modelo económico*, hoy convertido en los *Lineamientos de la política económica y social* (aprobados en el VI congreso del PCC 2011). Reformas económicas, mas no políticas, han encendido las discusiones sobre los rumbos posibles y deseados de la isla. “No habrá cambios políticos en Cuba, pero actualizaremos todo lo necesario del modelo económico”, aseguró Marino Murillo (2012), vicepresidente del Consejo de Ministros. Sorprende esta afirmación en un país que ha seguido la tesis marxista-leninista de concebir lo político-ideológico como “correlato” de la base estructural económica, en franca aceptación (teórica al menos) de que difícilmente pueda deslindarse la (re)producción material de la vida de la ideológica (de ideas). ¿Qué pasó con la concepción de la política como expresión concentrada de la economía postulada por Lenin? Hoy, entonces, no puede uno menos que resonar ante la tesis (implícita) de las reformas, que divide desde el diseño mismo la actualización (el cambio) del modelo económico socialista cubano y el modelo (intocable) político criollo.

El objetivo esencial de dichas reformas (que algunos especialistas ubican de manera aún imprecisa en un proceso de *transición*) busca, como afirma el presidente cubano, la preservación y el desarrollo del socialismo en Cuba, un socialismo próspero y sostenible. El propósito que se persigue es re-dirigir el ámbito económico de manera tal que se haga funcional a las exigencias actuales del desarrollo económico y social a través de la alternativa socialista. Es un proceso que incluye cambios en las políticas económica, social, laboral, migratoria, fiscal (definida como instrumento para la justicia social) entre otras, y están encaminados a re-generar una institucionalidad eficiente económicamente y a oxigenar la productividad del país, con el objetivo, como se ha dicho públicamente, de hacer sostenible el sistema socialista, es decir, continuar financiando su política social como pre-requisito de su perdurabilidad.

Pero no estamos hablando de un cambio descontrolado: “sin prisa pero sin pausa”, se recuerda todo el tiempo. Su restricción más visible es la conservación del modelo sociopolítico: el diseño de las reformas no contempla su modificación. De hecho, a través del discurso se insiste que, con estos cambios, entramos a un período de “perfeccionamiento” de nuestra sociedad socialista. “En Cuba existe y existirá propiedad social sobre los medios de producción, porque ese es el socialismo. Actualizar el modelo no cambia la base estructural” (Murillo, 2013).

Como todo proceso de cambio, éste, sin ser excepción, genera aplausos, escépticos, y críticas. Una de las más agudas, desde “afuera”, acusa de cierto matiz neoliberal los giros en la isla por el sesgo privatizador (con previsibles consecuencias en el aumento de la desigualdad social) que consideran algunos especialistas tienen las reformas actuales. Sin embargo, aunque los señalamientos externos son de gran peso en la elaboración del discurso de defensa de las políticas del gobierno, no es menos cierto que “el tiempo de las reformas” ha propiciado un discurso político que mira dentro de casa, con dejo autocrítico en relación a diversos temas. Los cuestionamientos que provienen de “adentro”, y específicamente del mismo gobierno, enarbolan como principal, (y uso una metáfora), la guerra que debe hacerse “contra el enemigo que llevamos dentro”.

El hilo histórico más reciente de esta idea (puede rastrearse mucho más atrás en el tiempo) se dejó entrever de manera significativa desde antes de las reformas, en un discurso que Fidel Castro, aún en funciones, pronunciara en noviembre del año 2005, en el Aula Magna de la Universidad de La Habana a jóvenes universitarios, con motivo de los 60 años de su arribo a dicha institución. Dicha alocución se interpretó por muchos como el acontecimiento político más connotado en términos de “crisis de gobernabilidad”, oficialmente reconocida “por causas internas”, por los “propios vicios” (o como algunos intelectuales cubanos dijera, *aquel enemigo capitalista de intramuros*). El entonces presidente planteaba el peligro que corría la Revolución y el socialismo: “Este país puede autodestruirse por sí mismo; esta Revolución puede destruirse, los que no pueden destruirla hoy son ellos; nosotros sí, nosotros podemos destruirla, y sería culpa nuestra”.

Siguiendo el sentido de lo anteriormente dicho, las reformas actuales deben entenderse como la profundización de rumbos de cambio que estaban trazados desde antes. En una dimensión económica, son la extensión de las reformas de los 90 que emergieron en el escenario del “período especial”, y en su dimensión política, son la reafirmación de los principios ideológicos que cristalizaron en la “Batalla de ideas”, como cuerpo articulado de acciones político-ideológicas desplegadas en la primera década de

este siglo con el objetivo de elevar la conciencia política de la sociedad, fisurada como consecuencia de la etapa de crisis de los 90.

Y volviendo a las reformas actuales, lo cierto es que la atención está volcada a un debate e implementación de nuevas políticas económicas pero no de una nueva economía política (Nerey, 2012). La apuesta por la refuncionalidad del sistema descansa en la implementación de medidas que permitan un crecimiento económico como principal soporte del sistema político en aras de seguir financiando, de modo más eficiente al actual, el sistema de bienestar socialista y su política social, sin que a esto le acompañe necesariamente un debate en torno a lo político. Sobre esto último se han anunciado modificaciones constitucionales en un mediano plazo, dígame introducir límites de tiempo para los principales cargos del Estado y del Gobierno (máximo dos períodos consecutivos de hasta cinco años cada uno), y ante la declaración del presidente Raúl Castro de estar en su último mandato, a concluir en 2018, algunos analistas matizan el posible alcance de estos futuros cambios debido a que consideran que la razón de los mismos responde más a la presión del tiempo de la Revolución y su dirigencia histórica que a una voluntad política de transformación.

Sigue siendo tarea pendiente el debate sobre modos más efectivos de participación ciudadana en las principales decisiones sobre el rumbo del país. Sin embargo, las declaraciones oficiales sobre el mapa de actores y el lugar de cada uno no dejan lugar a dudas: "El Estado deberá distanciarse de la sociedad civil lo suficiente como para poder ejercer, a nombre de todos, el arbitraje del metabolismo socioeconómico de la sociedad" (Machado, 2011). ¿Puede pensarse hoy en una Cuba donde todos son iguales, idénticos en, por ejemplo, condiciones de partida? A pesar de investigaciones que muestran un "renacer de la sociedad civil" cubana desde los 90 a la fecha, período durante el que se han venido ensanchando sus límites, dando signos crecientes (sin por ello dejar de provocar resistencia gubernamental) de pluralización y heterogeneidad (Bobes, 2013), tal parece, siguiendo la afirmación oficial antes citada en voz de Darío Machado, que el gobierno se resiste a atrapar, en su complejidad, la composición que va tomando la sociedad civil cubana. En un escenario donde el gobierno se plantea "ceder importantes cuotas de poder a la sociedad civil... sin que ello signifique un cambio en el modo de reproducir los órganos de poder actualmente en el país" (Machado, 2011), ¿cómo aterrizar desde el discurso a la política práctica este propósito? Si fuera cierto que algún tipo de régimen político estuviera interesado en "ceder" poder a la sociedad civil como contraparte, el cubano, ¿a qué sociedad civil le traspasaría poder, a la real o a la imaginada? ¿A la sociedad representada como unidad por el Estado o a la sociedad que se antoja cada vez más diversa, expandida y cuestionadora?

En materia del Estado cubano y una posible desconcentración del poder, siendo rigurosos, el discurso recae no en cuestiones específicas alrededor de nuevos accesos y ejercicio de poder (Mazzuca, 2007), sino en descargar del Estado hacia otras instancias cuestiones administrativas para concentrarse en las siguientes funciones, según se declara desde el gobierno: control y fiscalización; auditoría e inspección sistemática y alcance de racionalidad organizativa con el objetivo de promover la agilidad decisional. Es, por lo tanto, un esfuerzo por adelgazar el aparato burocrático como "trámite" sin sacrificar el monopolio decisional.

---

## **La reforma educativa: “Formar profesionales competentes comprometidos con la Revolución”**

Las nombradas reformas tienen también un capítulo educativo, inserto en la lógica del cambio general, es decir, llamadas a contribuir “moderadamente” con el propósito de las reformas generales. Sin embargo, aun y cuando los cambios en el sistema educativo fueron de los primeros, éstos han pasado bastante desapercibidos para los analistas, más enfocados en valorar los efectos incipientes de los cambios económicos, de la nueva política migratoria, prever el incierto curso de la reforma laboral, y entender los cambios en la política fiscal, entre otras reacciones. Por el interés para nuestro trabajo, enfoquémonos en la educación superior.

### **La Educación, baluarte de la Revolución**

Para entender la naturaleza del sistema educativo, el rol de la escuela y como caso particular la universidad, es crucial la idea que, si bien la educación es un derecho de la ciudadanía, éste está condicionado por y subordinado al Estado (Mujal-León, 1988). Es el único responsable de ofrecer este servicio, de garantizar tal derecho, y por lo tanto, al igual que los ciudadanos tienen el derecho de ser educados, el Estado tiene también el derecho de establecer prerrogativas. Es una educación del y para el Estado (porque él nos representa a todos), y es por ello que se debe comprender la institución educativa como “aparato ideológico del Estado”, en clave althusseriana. Es esta la principal función de la educación cubana asignada por el Estado, aunque no la única. En esta investigación se reconoce la pluralidad de enfoques sobre Teorías del Estado y funciones de la institución educativa (Clark, 1992): papel en la generación de la cultura en un sentido civilizatorio, función crucial en la formación de la identidad nacional, aporte al desarrollo científico-técnico, instancia de formación de la juventud para el desarrollo económico, entre otros. Sin embargo, por el tipo de sistema sociopolítico y su relevancia en las reformas actuales, esta investigación se concentra en el papel de la educación como institución reproductora de la ideología del Estado, sin desconocer (al contrario) que la educación cubana es considerada un ejemplo de “buenas prácticas” y su calidad en términos académicos es innegable. El positivo resultado del aprendizaje de los estudiantes cubanos, lejos de desligarse del condicionamiento político institucional, refleja que los elevados índices de calidad educativa comparada son, en gran medida, resultado de una política intencionada por parte del Estado cubano, que despliega y supervisa a través de sus instituciones, y de una estrategia política priorizada que favoreció el surgimiento de condiciones potenciadoras del aprendizaje en el contexto social cubano (Carnoy, 2010). Un elemento que hace del cubano un caso de estudio relevante en cuanto a políticas educativas es la posibilidad de examinar estrategias políticas y sus políticas concretas en el largo plazo. De manera “natural”, se solapan en una misma lógica las políticas de Estado y de gobierno como acciones públicas. Es también una buena experiencia para desafiar la imaginación y el conocimiento, y preguntarnos sobre los retos de la educación cuando ya se superaron las demandas básicas que aún claman con tanta intensidad muchas naciones: ¿Qué queda cuando la educación ya es masiva, gratuita y de calidad? Pero volvamos a las reformas.

La educación superior es, para el gobierno cubano, objetivo fundamental (Díaz-Canel, 2013). Desde 2011, año en que se hacen públicas las intenciones de cambio de la política educativa superior, en voz de su entonces titular, Miguel Díaz-Canel, hoy primer vicepresidente de Cuba, se declaraba que el reto de la universidad cubana en esta nueva etapa (la de las reformas) era alcanzar la excelencia. Para ello, el

propósito planteado es el incremento de la calidad de la educación superior con una mayor racionalidad económica. La calidad educativa, según el hoy titular del MES, “se sustenta en el trabajo educativo con énfasis en lo político ideológico porque engloba la educación basada en el sistema de valores de la Revolución cubana, la cual propende a la formación de profesionales que combinen una elevada competencia profesional con las más altruistas convicciones revolucionarias” (Alarcón, 2013).

Para lograr lo anterior, las rutas de trabajo de la nueva política educativa en el marco de las reformas se concentran, por un lado, en elevar la eficiencia económica del sector educativo, y por otro, en recuperar eficacia política en el terreno de las universidades. Estos cambios, que en sus inicios se conocieron como *proceso de perfeccionamiento de las políticas educativas*, tuvieron como objetivos primordiales el trabajo político-ideológico con estudiantes y profesores jóvenes y el uso eficiente de los recursos invertidos en este sector, según lo expresado por las autoridades ministeriales.

Los problemas identificados en este sector y que sirvieron de pie forzado para un replanteamiento de la política educativa en el nivel terciario fueron: resultados insatisfactorios del ingreso a las universidades desde el año 2009 a la fecha (implicando como consecuencia modificaciones a las reglamentaciones para el ingreso a las instituciones de educación superior); la disminución del período esperado de escolarización y de la eficiencia terminal en el nivel superior; la débil tasa de retorno de la inversión en educación y la situación socio-política en las universidades. Enfoquémonos en esta última.

La situación socio-política en las universidades es lo que se ha dado a conocer como el trabajo político-ideológico en la educación superior. Valga decir sobre este punto que es de gran dificultad encontrarlo como objeto de estudio de la ciencia social en Cuba. La naturaleza político-ideológico de la educación en Cuba, a pesar de ser uno de sus elementos característicos y una práctica institucionalizada en el sector, ha quedado como tópicó secuestrado por las instancias políticas y sus propias instituciones investigativas (por ejemplo, el Centro de Estudios de la Juventud y el Centro de Estudios Sociopolíticos, CESPO). Sus especialistas son los encargados de aplicar, procesar y transmitir la información esencial que sirve en la elaboración de políticas sobre el tema y para la toma de decisiones sobre el rubro. Son, por lo general, informaciones no publicadas y cuyo uso se hace con alta discrecionalidad. La dimensión política en educación se estudia de soslayo por la ciencia social pero no como objeto explícito de investigación. En este sentido nos servirán de referencia investigaciones del Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES-UH-MES) y el Centro de Investigaciones Sociológicas y Psicológicas, CIPS-CITMA. El primero, en lo relativo a su línea de investigación Universidad-Sociedad, y el segundo, en sus investigaciones sobre los jóvenes. También servirán otros trabajos desde la academia cubana, pero de menor impacto, porque en ella los candados históricos son mayores, aunque en la actualidad se registra más apertura.

Luego de este necesario encuadre, retomemos nuestro asunto. Un elemento concomitante en los discursos sobre el cambio de política educativa actual, es el reconocimiento de la prioridad del trabajo político-ideológico en las universidades, identificadas como espacios donde existe gran necesidad de reforzar la educación en valores afines al sistema sociopolítico cubano. Esta aspiración consta en las principales metas formativas con las que deben cumplir las instituciones educativas:

---

“Formar profesionales revolucionarios altamente capacitados, comprometidos con la Patria y el Socialismo y formar patriotas con fuerte sentimiento antimperialista y profundo conocimiento de los principios y valores del socialismo cubano”(UH, 2009).

Salta la pregunta: ¿Por qué transcurridos más de 50 años de Revolución la educación en términos político-ideológicos no ofrece mejores resultados, según el mismo gobierno ha reconocido? “Un balance general de los resultados de la formación integral arroja resultados, en general satisfactorios en el desempeño profesional de nuestros egresados pero insuficientes en la educación en los valores de la Revolución cubana, instruimos mejor que lo que educamos, razón por lo cual aseguramos que la eficacia de nuestro trabajo en esta labor de importancia estratégica para el futuro de nuestra Revolución es insuficiente”, reconoció el ministro de Educación Superior (Alarcón, 2013) en los inicios del curso escolar 2013-2014. Y ya no sólo lo dice el gobierno. Sobre el análisis de la situación política en las universidades cubanas, algunas investigaciones han reportado resultados que han sido interpretados como cierto debilitamiento del compromiso con la Revolución en estudiantes y profesores (según especialistas del CESPO, información no publicada). El Grupo de Estudios sobre la Juventud del CIPS, también ha mostrado que una diferencia significativa en las satisfacciones juveniles desde los 80 hasta el 2000 ha sido la paulatina disminución de la relevancia de las aspiraciones de los jóvenes hacia el área sociopolítica. “La diferencia más notable es la pérdida de magnitud de la esfera sociopolítica, [la] que, ha reducido notablemente el peso que alcanza entre las satisfacciones juveniles” (Domínguez, 2004:42).

Como parte de la reforma educativa universitaria actual, las principales acciones que se han establecido para mejorar la situación anteriormente señalada tienen que ver con: perfeccionar la planificación y acompañarla de control, rigor y exigencia; involucrar a más actores en la identificación y solución de problemas; reforzar el trabajo de base: “que los profesores con más experiencia y condiciones ocupen las responsabilidades de base”; creación de un nuevo cargo remunerado denominado Profesor Principal de año, cuya responsabilidad consiste en “liderar a la comunidad universitaria, integrada por el claustro de profesores, los profesores guías y tutores donde existan, los estudiantes y sus organizaciones, hacia el cumplimiento de la estrategia educativa integral concertada entre todos. Tendrá deberes bien definidos y atribuciones para tomar decisiones en su ámbito de acción. El cargo será ocupado por educadores con experiencia política y académica y contarán con el tiempo suficiente para esa labor. Se trata de institucionalizar la educación integral allí donde se decide la formación integral” (Alarcón, 2013); ampliación del contenido del trabajo del departamento en su funcionamiento integral y cotidiano, a cargo de la preparación de los profesores en los valores, realizaciones y proyecciones de la política económica y social de la Revolución Cubana, estimulando y controlando el deber de autosuperarse en estos temas y mediante el diálogo y el debate colectivos que los preparen para el trabajo con los estudiantes. Adicionalmente se perfeccionarán y ampliarán los cursos formalizados (relacionados con historia de Cuba y formación política).

El énfasis de lo político-ideológico en las acciones anteriormente enunciadas se deja entrever con claridad. La nueva estrategia educativa del gobierno cubano no esconde su propósito: intensificar y acentuar a través de toda su potencialidad institucional universitaria las prácticas “educativas” con fines políticos. Es la maduración del sistema educativo como aparato ideológico del Estado.

## El cambio de políticas y la política sin cambios

Si bien el contexto actual de reformas, y dentro de este la educativa, dan indicios de cambio en su intención y ejecutoria, el planteamiento que hacemos es que, si bien pueden cambiar las *políticas*, La Política, en su diseño, parece que no lo hace igual. Signos de ello son la impermeabilidad del modelo político como restricción fundamental a las reformas, los candados que pone la burocracia a las modificaciones, la explícita intención en el discurso de “no tocar” lo político y la salvaguarda de la lógica reproductiva del poder. Se producen en un contexto de evidente dinamismo social, de inclusión de nuevos actores en el campo económico (y de nuevas disputas), de un replanteamiento de las “reglas del juego”, donde ya no se puede garantizar ni en el discurso una política de pleno empleo, y se prescinde de fuerza de trabajo porque son improductivos o no idóneos, donde, desde la nueva política migratoria, cada vez hay menos “quedados” y hasta existen “regresados”. Debe pensarse entonces en una aguda tensión entre un presente que “actualiza” su racionalidad económica, sus prácticas de reproducción de la vida material invitando a grandes desafíos subjetivos (porque se requiere un “verdadero cambio de mentalidad”, como precisara Raúl Castro, y de mucha imaginación, agrego yo), y un modelo político-ideológico intocable que se resiste a ser revisado, o al menos “actualizado”, que no se permite infidelidades, y que arriesga toda su conexión y coherencia con el presente en aras de la lealtad hacia sí mismo. Es la lógica pragmática y la lógica ideológica, para usar las categorías de Mesa-Lago (2012), en franca contradicción, producto de una ficticia escisión entre lo político y lo económico (estas últimas como expresión de las “razones prácticas”). Antropomorfizando un tanto el análisis, es una política de cambios con miedo *al cambio*, dicho desde la reflexión psicoanalítica: es una política paranoide: con temor a ella misma, “al enemigo que llevamos dentro”.

Pero siguiendo con la metáfora Hombre-Política, nada desatinada para el caso cubano, además de ser una Política paranoide es esquizofrénica. Mirada de manera holística y con el *policy study* como lente analítico, se creería que estamos, en su nivel macro ante una Política de Estado desarticulada, debido a la desconexión de las lógicas económica y política desde su misma matriz conceptual. Pareciera que el énfasis en la metodología del reformismo, del “poco a poco”, hiciera olvidar que las transformaciones reales hasta ahora no provienen del cúmulo de aplicación de políticas (educativas, económicas, culturales, laborales...) sino del cambio de economía política, educación política, cultura política.

Pero aprendamos de la experiencia. Los resultados de las reformas educativas en América Latina ilustran muy bien el (relativo) fracaso de las mismas en términos de integración e igualdad social. En un escenario donde se inculcó la idea de que la educación sería el mecanismo privilegiado para el progreso individual y social, lo que se constata hoy es que, lejos de aumentar el bienestar general de la sociedad latinoamericana (siguiendo la teoría del capital humano) los grados de escolarización de los pobres son mayores que antes, pero siguen siendo pobres, y con un récord de desigualdad, la mayor del mundo. Mucho menos se ha logrado que dicho acceso se traduzca en un crecimiento de la movilidad social y aún menos de la equidad e igualdad social (Blanco, 2012; Gajardo, 2012; Gentili, 2004). ¿Más acceso a la educación reduciría la desigualdad en las sociedades muy desiguales? “Los poderosos del mercado ponen su esfuerzo en controlar la ideología política, y los conocimientos políticos e insisten en que más educación es lo más importante para la igualación de la sociedad, porque ellos saben que la educación,

---

como está actualmente estructurada, no cambiará mucho la distribución del ingreso, ni de la riqueza, ni del poder económico, ni el poder político” (Carnoy, 2012:6).

En países de la periferia, la estructuración actual de las macropolíticas no da cabida a que las reformas educativas cambien significativamente el estado de las cosas. Aun así, se continúa con la idea de que invertir tiempo y recursos en educación (a nivel familiar) se traducirá necesariamente en una mejora del bienestar individual. La desilusión respecto a la educación como mecanismo de movilidad social va *in crescendo*, y en Cuba, también. En un país donde antes, ser universitario repercutía en un prestigio social y se traducía en una ocupación calificada que permitía ingresos dignos, acorde con el estándar de vida del modelo de desarrollo socialista y sus patrones de consumo, hoy, según reconoce el mismo gobierno, el ingreso promedio de un trabajador estatal no alcanza ni para cubrir la mitad de sus gastos. Desde los 90 la educación universitaria cubana dejó de ser un trayecto efectivo en el recorrido de los jóvenes para la movilidad social.

Esta tendencia negativa sigue sin revertirse hasta el día de hoy. Sin embargo, hasta ahora los cambios en educación no apuntan a una suficiente conexión, *de cara al sujeto*, entre la realidad nueva que está viviendo (reconfiguración de un “mercado” laboral, nueva política impositiva, alza de precios...) y la educación que el Estado ofrece. Es decir, está claro el objetivo que se persigue desde el gobierno y para él mismo con los cambios planteados, pero, ¿y el ciudadano? ¿Y el joven que va a la universidad? ¿Son estos cambios para ellos? ¿Cómo se entevera hoy lo educativo en este escenario nuevo? ¿Debería repensarse su función? ¿Puede la educación anticiparse a las transformaciones que están por venir y a los cambios que hoy se suceden en la isla? Más concreto, ¿qué relación hoy tiene la formación profesional con los cambios en el sector laboral cubano, uno de los más cambiantes? Si una de las funciones principales de la educación es preparar a los jóvenes para el mundo del trabajo, hoy existe una importante distancia entre uno y otro campo: una esfera laboral que se diversifica y metamorfosea y un espacio educativo que mantiene intacta su lógica estatista.

Pero, ¿acaso puede ser efectiva una macropolítica inspirada por una lógica de lo político-ideológico “desactualizada” en un contexto económico que se actualiza?

En la lógica de las reformas actuales en Cuba, probablemente las que conciernen al campo educativo son el mejor caso para estudiar la contradicción expuesta. El cambio en el sistema educativo superior pretende, a la vez, aportar a la carrera por la eficiencia como objetivo supremo de las reformas, mientras perfecciona sus mecanismos institucionales para hacer más efectivo su papel en la (re)producción de la ideología revolucionaria y en la distribución de sus valores.

Bajo este objetivo descansa el reconocimiento de dos aspectos importantes: uno (negativo), la pérdida de hegemonía del Estado como instancia que debe monopolizar el patrimonio educativo en tanto “imperialismo cultural” (Carnoy, 1982), para lo que hay que implementar más mecanismos de control-dominación y fiscalización del capital educativo; y por otro, el supuesto de que las acciones en aras de recuperar “eficacia simbólica” (Bourdieu, 2009) usando como instrumento las instituciones educativas, servirán de contrapeso ideológico a todo el proceso de apertura que requiere y produce las reformas en su sentido económico. En esta “batalla de ideas” y de “razones prácticas” habrá que ver quién sale triunfador.

---

## **Bibliografía**

- Alarcón, Rodolfo, 2013, “Educación Superior cubana: Formar profesionales competentes comprometidos con la Revolución”, <http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/09/10/284243/>
- Blanco, Emilio, 2012, “El reciclaje de la desigualdad: exclusiones educativas en América Latina” en Martín Puchet et al., *América Latina en los albores del siglo XXI. Aspectos sociales y políticos*, México, Flacso.
- Bourdieu, Pierre, 2009, *La eficacia simbólica. Religión y política*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Carnoy, Martin, 2012, ¿Puede la educación igualar oportunidades en la sociedad del conocimiento?, Conferencia pronunciada el 15 de junio 2012.
- [http://www.globalizacionydemocracia.udp.cl/docs/Carnoy\\_GlobalizacionDemocracia.pdf](http://www.globalizacionydemocracia.udp.cl/docs/Carnoy_GlobalizacionDemocracia.pdf).
- \_\_\_\_\_, 2010, *La ventaja académica de Cuba*, México, FCE.
- \_\_\_\_\_, 1982, *La educación como imperialismo cultural*, Siglo XXI.
- Clark, Burton, 1992, *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*. UAM-Azcapotzalco.
- Díaz-Canel, Miguel, 2013, “Cuba abre un nuevo capítulo en la educación”, Granma edición digital, <http://www.granma.cubaweb.cu/2013/09/03/nacional/artico7.html>
- Domínguez, María I., 2004, “Integración social de la juventud cubana hoy. Una mirada a su subjetividad”, en *Revista Argentina de Sociología*, no. 11
- Gajardo, Marcela, 2012, *La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?* PREAL, Serie Documentos N° XX.
- Gentili, Pablo, 2004, *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, UACM.
- Machado, Darío, 2011, “Los Lineamientos y la Ideología de la Revolución cubana”, *Cubadebate*, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/10/10/los-lineamientos-y-la-ideologia-de-la-revolucion-cubana/#comments>
- Mazucca, Sebastián, 2007, “Reconceptualizing Democratization: Acces to Power versus Exercise of Power”, en Gerardo Munck (edit), *Regimes and democracy in Latin America: theories and methods*, Oxford University Press, pp.39-49.
- Mesa-Lago, Carmelo, 2012, *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos*, España, Editorial Colibrí.
- Mujal-León, Eusebio, 1988, *The Cuban University under the Revolution*, The Cuban American National Foundation 25.
- Murillo, Marino, 2012, “No habrá cambio del modelo político en Cuba”, *Cubadebate*, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/03/27/marino-murillo-no-habra-cambio-del-modelo-politico-en-cuba-fotos/>
- \_\_\_\_\_, 2013, “En Cuba existe y existirá la propiedad social”, *Juventud Rebelde* edición digital,
- Nerey, Boris, 2012, “Cuba, el paso del mulo en el abismo”, en *Revista Variopinto* no.1., México.
- Sabatier Paul. y Daniel Mazmanian, 1993, “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Luis Aguilar *La implementación de las Políticas*, México, Porrúa.

---

UH, 2009, Objetivos estratégicos de la Estrategia Maestra principal para el Trabajo Educativo y Político Ideológico.  
Curso 2009-2010, Universidad de La Habana. Documento digital.

## **¿Describiendo o caracterizando? Concepciones sobre la niñez institucionalizada en el centro de México. Elementos para entender el interés superior del niño**

**Abraham Osorio Ballesteros**

### **Introducción**

El “interés superior del niño” es uno de los principios más citados y evocados por las instituciones asistenciales en México. Es quizás, junto con el de derechos, uno de los términos más usados por los profesionales y autoridades de las mismas tanto para referirse a las particularidades de los niños como para justificar distintas acciones en favor de ellos. Desde un punto de vista formal, esto constituye un gran avance en materia de derechos, pues a partir de ello se han priorizado las necesidades de los infantes como lo proponen las directrices de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, adoptadas por el gobierno mexicano en 1990. Sin embargo, desde un punto de vista más cotidiano, esto también ha generado algunos problemas relevantes como es la idealización del concepto “interés del niño”, que ha conducido en muchos de los casos a su irrelevancia empírica, en la medida en que, lejos de ayudar a mostrar cómo es entendido y manejado por diferentes actores, lleva a pensar que con el sólo hecho de ser aludido ya se pone en práctica.

En este sentido, como una manera de hacer frente a este problema, en el presente trabajo trataré de analizar la relación que guarda este principio con las concepciones sociales utilizadas por ciertos actores en las instituciones asistenciales. Es decir, analizaré la influencia que tienen las concepciones de los niños institucionalizados manejadas por los profesionales con las definiciones de lo que estos mismos actores consideran como intereses de los niños. Lo anterior, con la finalidad de evidenciar que las personas que abordan y deciden el interés superior del niño, en este caso los profesionales de las instituciones asistenciales, no operan de manera aséptica y neutral, sino que, por el contrario, a partir de ciertas convicciones y prejuicios, los cuales normalmente manejan valores distintos de los que plantean los niños, aun cuando actúen con las mejores intenciones (Rivero, 2000; Ravetllat, 2012).

Para llevar a cabo lo anterior, me basaré en una serie de entrevistas (17) realizadas en diferentes momentos del período comprendido entre 2011 y 2013 en algunas instituciones asistenciales públicas y privadas del Estado de México y Distrito Federal. Entrevistas que originalmente tenían el propósito de identificar solamente las concepciones y visiones de los niños, pero que paulatinamente fueron incorporando el tema del interés del niño a raíz de los relatos de los profesionales y de la atención mostrada hacia ello.

El trabajo empieza con breviario general sobre las concepciones de la infancia y su relación en el contexto mexicano con dos grandes doctrinas jurídicas que han participado en su configuración y que permitirán entender las secciones siguientes. Posteriormente analiza las concepciones utilizadas por los

profesionales asistenciales para referirse, describir o caracterizar a los niños internados, donde sobresalen imputaciones altamente negativas. Acto seguido, en la tercera sección, aborda la forma en que estos actores determinan la concreción de los intereses de los niños (Rivero, 2000), es decir, la forma en que deciden quién define los intereses y cómo deben materializarse. Finalmente, en la cuarta sección, destaca algunas ideas, con carácter de hipótesis, sobre las razones que considero provocan que en estas instituciones se siga reproduciendo concepciones negativas (y ciertamente estigmatizantes) sobre los niños que influyen directamente en las definiciones de los intereses de los niños.

### **Elementos teóricos para el análisis**

Para los fines del presente trabajo entenderemos por concepciones las representaciones individuales “formadas por ideas, comprensiones, imágenes o proposiciones que se consideran verdaderas, permiten dirigir las acciones de las personas y actúan como guías para la interpretación de nuevas situaciones” (Fernández, et. al, 2011:572). Lo anterior, en razón de que “condensan significados, y se constituyen en sistemas de referencia que nos permiten interpretar y clasificar [los hechos] [...]” (Ceirano, citado en Cisternas y Zepeda, 2011:2).

Las concepciones están ligadas a los contextos socioculturales, por lo cual normalmente no existe una única concepción sobre un fenómeno sino diversas, pues ese fenómeno es considerado de forma distinta en cada sociedad. Así, por ejemplo, en el siglo IV, la sociedad europea tradicional concebía a los niños como dependientes e indefensos, pero sobre todo como un estorbo, como un yugo, para sus actividades. En el siglo XVI, por su parte, los veía como seres humanos inacabados, tratándolos incluso como pequeños adultos. Concepción que en el siglo XVIII va a continuar aunque ahora bajo la categoría de infantes, que los ubicaba como seres primitivos, que les faltaba algo: ser formados. Finalmente, a principios del siglo XX la sociedad europea va a empezar a concebirlos como sujetos con derechos, aunque normalmente bajo los parámetros de los adultos (Jaramillo, 2007).

Las concepciones están ligadas a otra serie de elementos como son las grandes obras de reconocidos autores y la escuela, las cuales participan en la definición de las mismas. Por lo que respecta a las obras, dice Noradowski, éstas vienen a representar “cajas de herramientas” a partir del cual se establecen los esquemas básicos para actuar sobre diferentes sujetos sociales. La obra de Rousseau, por ejemplo, fue fundamental para la configuración de concepciones modernas de niñez, pues a partir de ella se empezaron a advertir las características especiales de los niños y consecuentemente a plantear determinados tratos hacia ellos. Por lo que se refiere a la escuela, ésta ocupa un rol protagónico en la construcción, incorporación y diseminación de discursos y prácticas que luego son utilizados para caracterización de ciertos grupos. En el caso de la infancia, la escuela como institución construye un discurso sobre la niñez y las prácticas pedagógicas que en teoría les corresponde, las cuales al ser incorporadas por los sujetos posteriormente da lugar a la configuración de ciertas visiones sobre ésta.

Finalmente, las concepciones también llegan a estar ligadas a las grandes doctrinas jurídicas que existen en una época, las cuales, al sintetizar varios principios sociales, en muchos momentos sirven como orientadoras o caracterizadoras de los sujetos. En el caso de las concepciones de la niñez en Latinoamérica, éstas están ligadas a las doctrinas jurídicas de la situación irregular y de la protección integral, las cuales actualmente siguen impregnando las distintas posturas sobre la niñez. Pero, ¿qué

destaca cada doctrina? Originalmente la primera doctrina, como señala Emilio García Méndez (1994), consideraba varias cosas como las siguientes: a) la división de la categoría infancia entre niños y menores, para ubicar a los niños de los estratos medios y altos en el primer término y en el segundo a los de los sectores excluidos y pobres; b) la centralización del poder de decisión en la figura del juez de menores con competencia omnímoda y discrecional; c) la judicialización de los problemas vinculados a la infancia, con una tendencia a patologizar situaciones de origen estructural; d) la consideración de la infancia como objeto de protección; e) la negación de los principios básicos y elementales del derecho de los niños, incluso en algunos momentos contemplados en la constitución como derecho de todos los habitantes; y, f) la construcción de una eufemística que condiciona el funcionamiento del sistema a la no verificación empírica de sus consecuencias. En este sentido, dicha doctrina posibilitaba que a los niños se les concibiera como desiguales y lo que ello implicaba, dependientes e incapaces, en tanto que a los jueces como personas omnímodas. En la actualidad, estas cuestiones parecen empezar a sufrir una transformación sin embargo quedan muchos remanentes en distintas situaciones que se reproducen.

La doctrina de la protección integral, en cambio, considera aspectos como los siguientes: a) la no división de la infancia en función de sus condiciones socioeconómicas y por tanto la no imputación de ciertas características para algunos de ellos; b) la desaparición del poder de decisión en figuras particulares como jueces; c) la des-judicialización de los problemas de la infancia, posibilitando que las acciones individuales de valoración negativa sean percibidas como omisiones de las políticas sociales básicas; d) la consideración de la infancia como sujeto pleno de derechos; e) la incorporación explícita de los principios constitucionales relativos a la seguridad de los niños en diferentes mecanismos de ordenamiento legal; y, f) la tendencia creciente a la eliminación de eufemismos tutelares. En pocas palabras, esta doctrina apela al reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, que los posicione como distintos de otros grupos sociales sin que esto implique su desigualdad.

Hoy en día, esta última doctrina tiene mayor legitimidad discursiva entre los distintos actores, en tanto se ubica en las tendencias generales del reconocimiento público de los derechos humanos. Sin embargo, esta legitimidad no implica necesariamente su uso, pues muchos la adoptan con prácticas de antaño. De allí que algunos autores (como Cisternas y Zepeda, 2011) hablen incluso de una suerte de hibridación entre las doctrinas que se ve reflejado en las concepciones de la infancia, pues en varias de ellas permanecen instalados discursos correspondientes tanto a nociones de la doctrina tutelar, como aquellas asociadas a la doctrina de la protección integral. En lo que sigue daremos cuenta de esto último, aunque creemos que esta hibridación tiene un fuerte remanente tutelar.

### **Niños internados: entre desamparados y riesgosos**

Desde un punto de vista estrictamente analítico, cada institución asistencial posee sus propias concepciones sobre los niños que atienden. No obstante, nada descalifica un análisis general, en la medida en que todas comparten una serie de ideas más o menos cercanas, inspiradas tanto en las nociones tutelares como de derechos. Por ello, me parece atinado mencionar ciertos rasgos de estas concepciones, sin que esto implique desconocer sus particularidades, sobre todo cuando pensamos en instituciones privadas y públicas.

De los relatos destacados por los profesionales entrevistados emerge una concepción oscilante sobre los niños internados, la cual es retomada en la definición de los intereses de éstos últimos. Esta concepción es aquella que los concibe como niños desamparados al mismo tiempo que riesgosos: desamparados de sus padres y de sus familiares, y por consecuencia con conductas que pueden ser riesgosas para el resto del personal y sus compañeros.

“[...] estos niños son niños con desamparo, a muchos, de hecho, ni los quisieron tener ni sus papás, mucho menos sus familias [lo que lleva a que sean] niños con sentimientos encontrados, con dolor, recelo y eso los hace a veces peligrosos” (Entrevista).

Esta concepción, algunas veces ambivalente, descansa en postulados psicológicos que, más allá de su sustento científico, son considerados reales, en tanto aluden a regímenes de verdad considerados como tales. Una de las profesionales entrevistadas así lo dejaba entrever al menos, cuando se le interrogaba al respecto:

“[...] es normal, es normal. Un niño abandonado, desamparado, sin papás ¿qué hace? Pues se vuelve resentido. Esto lo puede llevar a desarrollar sentimientos diversos: desde aislamiento y cohibición al resentimiento [...] [y tú sabes] cuando hay resentimiento hay posibilidades de violencia hacia otros y hasta para ellos [...]” (Entrevista).

Y no es para menos, pues, para la entrevistada como para muchos de los profesionales, “hay una relación lógica entre desamparo y resentimiento (sea este familiar o social) y cuando esto último ocurre, es frecuente que se presenten reacciones violentas”. Sobre todo porque dentro de las instituciones, dice, “se dan cuenta de la situación que vivieron y lo que los llevó a ellas”. Lo cual es llamativo, en la medida en que recuperan parte de las explicaciones destacadas por la doctrina de la situación irregular aunque con un sentido actualizado. Por ejemplo, recupera la idea de que deben ser objeto de protección y por consecuencia de dirección pues estos niños reaccionan en función de lo vivido y en muchas ocasiones con violencia.

Esta concepción trae aparejadas implícitamente otra más sobre las familias de los niños internados que, como se puede intuir, están impregnadas de una lógica similar. En efecto, para las profesionales de las instituciones, los niños internados son resultado de familias con problemas, de familias que algunas de ellas denominan: disfuncionales o anormales. Disfuncionales en el sentido de que no siguen las pautas que cualquier familia normal seguiría, a saber, cuidar a sus hijos como se merecen y formarlos en un clima de tranquilidad y paz. Por el contrario, desde su punto de vista, al enfrentar ciertos vicios hacen todo lo posible para abandonarlos, obligarlos a trabajar o bien desatenderlos lo cual al final, y después de una orden judicial, lleva a su internación indefinida en las instituciones.

“[...] las familias de donde vienen estos niños tienen muchos vicios, hay mucha pobreza, mucho alcoholismo [...] es una pena, porque creo que la gente de estas familias está mal, pues no hacen lo que les corresponde, que es atender a sus hijos, y no andar con otras cosas [...]” (Entrevista)

Ciertamente, esta visión tiene mucho de verdad, ya que varios de los niños internados vienen de familias con problemas serios de drogadicción, alcoholismo violencia o maltrato, pero al plantearlo de esta manera es común que pasen por alto los casos de niños que llegaron a las instituciones por otros

motivos, como orfandad o por una disposición judicial para su resguardo, pero sobre todo estigmaticen a las familias de los estratos pobres, aun cuando no tenga como fin aquello. Muestra de esto, es la siguiente cita donde de una de las profesionales hace una descripción general de las familias de los estratos bajos:

“No me gusta decir lo siguiente, pero no lo puedo negar: son familias que o pueden ser muy unidas o con muchos problemas. Sí, [...] porque pueden atender a sus hijos aunque con poco o de plano dejarlos al abandono. [...] cuántas veces no hemos escuchado de familias que tienen y tienen hijos, pero no pueden atenderlos, y los dejan, sin que les importe [...]” (Entrevista).

Finalmente, esta concepción de las familias también tiene efectos en los niños internados, particularmente cuando llegan a las instituciones por primera vez. Los profesionales les imputan una serie características generalmente negativas. ¿Cómo cuáles? De acuerdo con los relatos como el hecho de que traen “malos hábitos”, son poco afectos por la educación y no respetan las reglas. Por lo que respecta a los hábitos, las profesionales señalan que normalmente no tienen un “sentido de limpieza” establecido, ya que cuando estaban con sus familias no les enseñaban lo más elemental como era: lavarse las manos antes de cada comida o después de ir al baño, bañarse e incluso lavarse la boca. Así, para las profesionales los niños llegan a la institución con varios problemas de hábitos que si bien parecen nimios deben atender en aras de lograr una transformación integral de sus personas.

“[...] cuando vienen si tienen varios problemas, por ejemplo no se bañan, no se lavan las manos [...] su bosa huele mal y pues eso debe atenderse si quieren ser alguien en la vida ¿no? [...]” (Entrevista).

Lo llamativo de esta situación es que detrás de esta postura de atención subyace una idea de civilización que, si bien puede tener las mejores intenciones, recuerda posturas decimonónicas del higienismo que planteaba, entre otras cosas, la transformación de los hábitos más elementales de las clases pobres para su integración a la sociedad y el respeto de sus integrantes.

En el caso de la educación, las profesionales conciben que, aunque siempre hay sus excepciones, por lo general los niños que llegan a las instituciones presentan serios atrasos educativos. Tanto que los procesos de regularización son constantes a los largo de todo el año.

De acuerdo con las profesionales estos atrasos tienen una explicación clara: “sus familias y, en concreto, sus padres no se preocupaban por mandarlos a la escuela o apoyarlos dentro de ella, por el contrario, tenían otras prioridades como mandarlos a trabajar, dedicarse a beber o seguir con sus vicios”. En mi trabajo de campo tuve la oportunidad de conocer casos de este tipo, que en muchos casos resultan criticables y hasta dolorosos, pero limitarse a manejar este tipo de explicaciones lleva en muchos casos a solamente patologizar las actuaciones de las familias y a olvidar, como dice García (1990), tendencias de origen estructural que crean condiciones generales para ello como son la pobreza, la marginación y la poca atención estatal.

Finalmente, por lo que respecta al no respeto por las reglas, las profesionales asistenciales consideran que es consecuencia de que en sus hogares de origen no las conocían o estaban “mal planteadas”. Una de las entrevistadas así lo explicaba:

“[...] cuando llegan aquí como que no les gustan las reglas y no quieren respetarlas [...] eso entendible si se toma en cuenta que en muchas de sus casas no las conocían, entonces cuando llegan aquí se les dice estas son las normas, pero ellos no las quieren seguir porque no están acostumbrados. Algo distinto se presenta cuando vienen de otra institución, pues ya conocen más la dinámica y no se niegan tanto” (Entrevista).

Estas líneas son ilustrativas en tanto indican lo anterior, pero también en tanto destacan que cuando los niños ya han tenido un proceso de institucionalización previo, es menos común que muestren desafección por las reglas, como indicando que este proceso hace que los niños modifiquen sus primeras posturas. Y es que para las profesionales hay un hecho evidente y que por evidente no requiere explicación, a saber, que cuando en un hogar no hay reglas y figuras que las establezcan es común que los sujetos dependientes como los niños no las quieran respetar en otros lugares.

### **Posturas o visiones sobre el interés superior del niño**

Las concepciones anteriores están ligadas, aunque no mecánicamente, a las posturas que manejan los profesionales sobre los intereses de estos niños. Veamos. Cuando se les pregunta la opinión que tienen sobre el principio del interés superior del niño y, concretamente, sobre el de estos niños, salen a relucir ideas como la siguiente: que éste es un principio de reciente acuñación, cuyo propósito es “salvaguardar los derechos e intereses de los niños” en el marco de “la descomposición social y la pérdida de valores que afecta a varias familias, pero sobre todo a los de escasos recursos”. Tal como lo muestran las siguientes líneas:

“el interés del niño, como lo entiendo, es un principio legal que vela por los intereses de los niños, por el trato digno entre sus familias [...] ya ves, actualmente los valores se están perdiendo en todo el mundo y cada vez hay más casos de maltrato, abandono, violencia [...] más cuando hay pobreza, porque cuando hay pobreza, los niños casi no son respetados, no se les da amor, cariño, educación, [...] en fin, todo lo que necesitan. El principio, por eso te digo, es un principio que protege a los niños que están en desventaja por ser niños [...]” (Entrevista).

Lo cual es relevante, en la medida en que muestra el reconocimiento institucional que tiene actualmente éste y, por consecuencia, el manejo cada vez mayor que tiene la visión garantista en estas instituciones. Lo cual no implica un desuso de los discursos tradicionales, pues como lo muestra la propia entrevista, en ella permanecen ideas donde se ve a los niños como víctimas del maltrato, abandono y violencia. Noción que se conecta particularmente con las familias de estratos económicos más bajos. Cuestión que, como ya hemos dicho, llega a estigmatizar a estas familias y a muchos de los niños a quienes se les concibe con problemas, olvidando que el principio del interés superior del niño también se aplica para todos los grupos de niños los cuales también no se privan de la violencia e incluso del abandono de sus padres.

Ahora bien, cuando se les pregunta a las profesionales quién debe aplicar el principio, la gran mayoría de ellas coincide en que deben ser los mayores, como en sus instituciones deben ser ellas. Lo anterior en razón de que consideran que ellas tienen tanto el conocimiento como el compromiso para ello. Ejemplo de lo anterior son las siguientes citas:

“el principio del interés superior del niño dice que debemos privilegiar su interés. Entonces, una de las cosas que hacemos aquí, es reunirnos cada mes o cada vez que se necesite para valorar cómo van los niños, qué necesidades e intereses tienen. Se valoran cada uno de ellos y si decidimos que les conviene, les apoyamos para que se cumplan [...]” (Entrevista).

“[...] las cuestiones que tienen que ver con los niños siempre las valoramos. Por ejemplo, un día una [niña] me llega y me dice: tía me dejas ir a la fiesta de una amiga de la escuela el domingo en su casa, no llego tarde. Yo dije, no, espera, tengo que preguntarle a la directora, para que platiquemos si te conviene o no, o, simplemente, si te lo mereces [...]” (Entrevista).

Estas citas dejan ver varias cosas, pero para nuestro tema una de las más importantes es que muestra una lógica adulto-céntrica que sigue reproduciéndose en las instituciones asistenciales. La cual busca el mejoramiento de las condiciones sociales y personales de los niños, pero siempre desde el punto de vista de los adultos, a quienes considera como los mejores conocedores de éstos. Y al hacerlo, evidentemente, pasan por alto sus necesidades, toda vez que como señala Ravetllat (2012:91): “[los adultos] no logran sustraerse a sus propias convicciones y prejuicios y, consciente o inconscientemente, encaran la cuestión [...] desde su propia óptica vital e ideología, en lugar de hacerlo pensando única y exclusivamente en el niño, con sus necesidades, sentimientos y escala de valores distintos de los que presentan los [...] [primeros]”.

Lo anterior incluso se reproduce en las explicaciones que el personal ofrece al respecto, donde destacan ideas que sobredimensionan las debilidades físicas y de juicio de los niños que, a manera de verdades absolutas, justifican el hecho. Desde luego, hay personas que parecen no compartir estas ideas, sin embargo, quien lo hace parece no ser escuchado sucintamente, pues dentro del contexto institucional existen discursos que son verdades certeras y, al ser considerados de esta manera, no ameritan ninguna atención.

Finalmente, cuando se plantean preguntas a las profesionales para identificar cómo materializan o ponen en práctica el principio en las instituciones asistenciales, la gran mayoría recurre a tres elementos que por sí mismos parecen inobjetables, pero que si analizan detenidamente pueden generar algunos comentarios. En primer lugar, acuden al discurso de la familia, planteando que buscan constantemente hacer sentir a los niños como parte de una gran familia, pues –desde su punto de vista- es del interés de los niños verse vinculados con sujetos donde sean queridos y respetados, aunque no compartan lazos consanguíneos. Tan es así, que en los discursos relativos al tema es común que presenten imágenes de niños y niñas felices como resultado de hacer sentir a los niños parte de una gran familia.

Sin embargo, más allá de que funcione o no esta estrategia en el contexto institucional, lo llamativo del tema, es que a partir de ello los profesionales justifican una serie de acciones que no siempre toman en cuenta el punto de vista de todos los infantes. Una de estas acciones son los cuasi-programas de convivencia familiar que manejan algunas instituciones públicas, las cuales tienen el propósito de acercar familias voluntarias con niños en orfandad para hacer sentir a éstos queridos por otras personas fuera de las instituciones. Sin embargo, como reconoce una trabajadora social, al pasar por alto los puntos de vista de todos los niños, no siempre ofrecen los resultados esperados, pues hay algunos de ellos que al parecer no desean estar con alguna familia.

Por otro lado, las profesionales también acuden al tema educativo, destacando que desde la llegada de los niños a las instituciones buscan ingresarlos a alguna institución educativa pues, desde su punto de vista, es su derecho y deseo formar parte de ella, sobre todo cuando en sus hogares se vieron privados de esto.

“[es de su interés] ser educado, ir a la escuela. Nadie les puede negar eso, ni sus papá, ni tú, ni yo, ni nadie, puede negárselo, es su derecho. [...] Todo niño tiene el derecho de ser educado como todos. Sí, [...] pese a sus situaciones que vivieron [...] [tienen derecho] para después llegar a ser alguien en la vida [...]” (Entrevista).

“[...] claro que es su interés, quién no lo tiene. Ellas quieren estudiar y, pues es cierto, porque así tendrán un mejor futuro, así podrán dejar atrás lo que vivieron, serán felices [y] podrán tener lo que no tuvieron [...]” (Entrevista).

Lo anterior, ciertamente, muestra el manejo de una doctrina vinculada a los derechos, en tanto que apela al reconocimiento de la educación como algo que debe estar al alcance de cualquier sujeto. Sin embargo, la forma en que lo plantean las profesionales parece recordar más una postura pedagógica cameniana en virtud de que destacan ciertas utopías educativas que moderna (Narodowski, 1999), toda vez que si bien hay muchos niños que tienen el interés de seguir en la escuela, también existen algunos que manifiestan lo contrario a los cuales normalmente no se les escucha. Sobre todo ante la lógica de que tienen derecho a ir a la escuela, pero no a la que ellos quieran.

Finalmente, y vinculado con lo anterior, las profesionales acuden al tema de los derechos, manifestando que cualquier niño en su sano juicio desea que se le respeten sus derechos, más aún cuando en algún momento de su vida fueron vulnerados. Sin embargo, a diferencia de los temas anteriores, en este aspecto las profesionales muestran cierta mesura manifestando que, si bien ponen en práctica diversas acciones para su refrendo, también ponen en práctica otras más para hacer entender a los niños que sus derechos están hermanados con las obligaciones que tienen para con las instituciones. De hecho, en una institución privada planteaban que éstos no pueden ser pensados si no siguen una serie de disposiciones institucionales previas para su concesión. Situación que deja ver una visión tradicional de la infancia que concibe que para su formación, los niños deben aprender a acatar ciertas normas antes de exigir sus derechos.

Esta lógica es reproducida en los discursos relativos a la libertad de los niños, en donde aparecen imágenes contradictorias pero complementarias de dependencia, tal como se plasma en las siguientes líneas:

“se busca que se sientan libres los niños. Más, sin embargo, una cosa es libertad y otra, libertinaje. Si ellos quieren libertad deben aprender a comportarse a respetar a la institución, a todos los mayores, porque si no a dónde llegarán, que será de ellos” (Entrevista).

Esta idea, marcada por un a priori incierto si no hace lo que se pide, expresa una visión heterónoma de la niñez, es decir, una visión que parte de la idea de que los niños no pueden considerarse libres ni autónomos si no están en comunión con los postulados institucionales.

---

## Palabras finales

Para seguir concluir este apretado trabajo, quisiera destacar solamente una idea, con carácter de hipótesis, para explicar por qué considero que en las instituciones asistenciales las definiciones de los intereses de los niños están vinculadas a las concepciones que maneja el personal. Idea que, por cierto, he empezado a trabajar en otros trabajos y que por lo tanto no pretende ser concluyente sino sugerente.

Desde mi punto de vista, una de las razones fundamentales que ha llevado a que los intereses de los niños queden vinculados a las concepciones de éstos y, por lo tanto, al arbitrio de otros sujetos que no son los niños, es que el término interés del niño ha sido utilizado políticamente por distintos actores y rellenado por casi cualquier cosas, llevándolo a una suerte de significante vacío (Laclau, 2011). Es decir, ha sido utilizado en nombre de los niños bajo el supuesto de que es políticamente correcto hacerlo, sin que esto implique una internalización de los elementos que lleva aparejado.

Sin lugar a dudas, esto puede ser resultado del tipo de profesionales que atienden a los niños, los cuales, no siempre toman en cuenta a los niños, pero sobre todo creo yo, es resultado de algo más estructural que lleva a pensar todavía en nuestro días, que los niños no pueden ni merecen ser considerados aún sujetos y que por lo tanto debe haber alguien que interprete sus intereses.

## Referencias bibliográficas

- Cisternas, N. y S. Zepeda., (2011) “Identificando concepciones de infancia: una mirada a los proyectos educativos institucionales” en *Actualidades investigativas en educación*. Volumen 11, número2, pp.1-36.
- Geertz, C., (2001) *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona, Paidós.
- Fernández, M., Pérez, E., Peña., y S. Mercado., (2010) “Concepciones sobre la enseñanza del profesorado y sus actuaciones en clases de ciencias naturales de educación secundaria”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Número 49, pp. 571-596.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), (2009) *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México*. México, UNICEF.
- Laclau, E., (2011) *La razón populista*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Narodowski, M., (1999) *Después de clase: Desencantos y desafíos de la escuela actual*. Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.
- Pajares, M.F. (1992) “Teachers beliefs and educational research: cleaning up a messy construct” en *Review of Educational Research*. Número 3, pp. 307-332.
- Ravetllat, I. (2012) “El interés superior del niño: concepto y delimitación”, en *Educatio siglo XXI*. Número 2, pp. 89-108.
- Rivero, F. (2000) *El interés del menor*. Madrid, Dykinson.

**La profesión docente:  
cambios institucionales y culturales**

**Benigno Benavides Martínez**

Universidad Autónoma de Nuevo León. Instituto de Investigaciones Sociales Estudiante de Doctorado

**José Juan Cervantes Niño**

Universidad Autónoma de Nuevo León. Instituto de Investigaciones Sociales

Profesor Investigador

**RESUMEN**

Las transformaciones de la educación pública en México tienen como principal agente al estado, pero su actor más importante es el profesor como profesional de la educación, por lo que dentro de todos los cambios, se destaca el de la cultura laboral de este grupo para poder asumir su papel.

El trabajo empírico se realizó como estudio de caso a través de un cuestionario de 132 ítems aplicado a 60 profesores de educación básica pública del área urbana de Monterrey; y de entrevistas acerca de los cambios en su cultura laboral en relación a las nuevas exigencias del estado. Sus resultados se interpretan con base teórica en la sociología de las profesiones enfocada en los análisis de trayectoria laboral, identidad, poder y valores. Como orientación básica el estudio se centra en el cambio de valores profesionales de los profesores, en contraposición a la identidad y el poder profesional en una tendencia hacia la proletarización de la profesión.

La educación pública en México ha sido controlada por el estado desde inicios del siglo XX a través de diversas instancias organizativas y por el ejercicio de políticas públicas. El estado asume de hecho, la orientación pedagógica de la educación apropiándose del conocimiento profesional de los profesores. Además ejerce el control del servicio educativo mediante el presupuesto económico, legislación, establecimiento de escuelas, formación de profesores y su contratación. El mercado laboral de los profesores se ha inscrito en este contexto de estrecha relación con el estado, la cual confirió ciertas características a la identidad de aquellos, como trabajadores desempeñando una labor de beneficio social para consolidar un derecho del pueblo.

La educación pública se ha transformado notoriamente desde las dos últimas décadas del siglo pasado, si se la compara con la que se brindaba en los años posrevolucionarios y durante el milagro mexicano. Lo característico de esas transformaciones es el contexto de la calidad implementada desde organismos internacionales y mediados por el estado, la cual adjudica un papel mucho más importante para los profesores, por lo que el estudio de su cultura laboral se hace relevante.

---

## INTRODUCCIÓN

La profesión docente en México se ha desarrollado en íntima relación con el estado a través de las políticas diseñadas en el ámbito educativo. Específicamente el estado mexicano asume la dirección, la implementación y el control de la educación convirtiéndola en un bien público. Además se ha hecho cargo de todos los elementos involucrados en el proceso educativo, desde la construcción de escuelas hasta del diseño pedagógico de los materiales educativos, incluyendo a los profesores.

Históricamente, la época cuando aparecen las características a las que se hace referencia es la correspondiente a la posrevolución, de fuerte contenido social. En términos generales, esta política se mantuvo hasta las últimas décadas del siglo pasado, cuando se manifiestan ciertas tendencias al cambio. Sin embargo, los cambios no surgen del interior de la educación, de los beneficiarios de la educación o de los sectores magisteriales, sino de los organismos internacionales influyentes en la dirección de las políticas de estado.

Hacia fines del siglo XX, la educación mexicana se encontraba en un contexto de crisis económica, de globalización neoliberal y de innovaciones tecnológicas constantes en la sociedad del conocimiento, lo cual la hace foco de las críticas por su falta de calidad. Los profesores, como actores principales de la educación eran los objetos más visibles de esta crítica, pues personalizaban el conjunto de características impresas por la estructura gubernamental y por su propia cultura laboral.

Los profesores habían adquirido los símbolos culturales de la identidad tradicional de la época de la posrevolución y los hacían representativos de su profesión. Sin embargo, las reformas a la educación oficial dejaron sin sustento la cultura laboral tradicional ubicándola como un costoso anacronismo social. La percepción sobre el papel de los profesores en la educación, por otro lado, orientó hacia un cambio en su formación profesional, sobre la base de que la mejora en la preparación científica, tecnológica y los controles sobre su desempeño elevarían la calidad de la educación.

El presente estudio se enfoca hacia el análisis de los cambios en la cultura laboral de los profesores de educación básica, considerándolos como un grupo profesional. Para este propósito la cultura se concibe no solo como parte de la sociedad, sino como fundante de ella (Alexander 2000). La cultura laboral de los profesores, por tanto, sería igualmente fundante de la educación mexicana, por lo que cualquier reforma implica necesariamente la refundación de la cultura laboral sobre nuevas bases.

La selección del profesorado de educación básica, como grupo de estudio, tiene su fundamento en las políticas sociales del estado mexicano tendientes a legitimarse a través del cumplimiento de las demandas sociales que se confeccionaron en la época revolucionaria y que han permanecido con cierta vigencia hasta nuestros días, aunque sin los componentes populistas de su origen. La contratación de profesores ubicó al Estado como contraparte de las expectativas laborales de sus trabajadores, pero también como responsable de hacer llegar los beneficios de la educación, como bien social a la población.

El propósito de este estudio consiste en explicar la forma en la que los profesores de educación pública básica están cambiando su cultura laboral tomando en cuenta su formación profesional y su experiencia laboral como trayectoria unida para integrar una identidad dinámica en razón de la interacción entre tradición y cambio. En razón del propósito establecido, la población seleccionada son profesores quienes

hayan iniciado su vida laboral alrededor de la década de los años ochenta del siglo pasado, por lo que vivieron esta transformación.

La sociología de las profesiones sirve como marco teórico para explicar las transformaciones de la cultura laboral a través de procesos como los de tradicionalización, funcionalización (o refuncionalización), desprofesionalización, proletarización y cambio. La cultura es dinámica en cuanto a la interacción que establece con los diversos contextos, económicos, políticos y sociales además de la tradición y la generación de expectativas a futuro. La globalización y la individualización orientan también los cambios culturales a través de una serie de medidas, las cuales son interiorizadas por el estado como políticas sobre la educación. Los cambios legislativos constitucionales para evaluar el desempeño de los profesores y mejorar la calidad de la educación evidencian la tendencia a responder a las políticas neoliberales.

Los datos empíricos presentan las percepciones de los profesores acerca de los cambios culturales en la institución educativa oficial. La explicación de éstos se hace a través de la teoría enunciada valiéndose de sus conceptos, categorías y procesos propios que permiten la presentación de resultados.

## **1. Antecedentes**

El estado mexicano desde el siglo XIX planteó los postulados básicos que han regido a la educación pública a través de la legislación. Específicamente se puede mencionar a Ley de Instrucción Pública de 1867 emitida por Benito Juárez, como la principal acción de política educativa del estado. Con ella se inician las acciones del gobierno para hacer efectivo el derecho a la educación, mediante medidas financieras y asignación de recursos. Pero sobre todo, el estado asumía directamente el control de la educación y de la formación de profesores.

Posteriormente, durante el Porfiriato, Joaquín Baranda (1887) Secretario de Justicia e Instrucción Pública, durante los gobiernos de Manuel González y de Porfirio Díaz declaraba la importancia de la educación para el progreso del conocimiento, de la humanidad y de la República. Por lo tanto confería a la educación, y a los profesores una atención fundamental para el gobierno federal.

La política educativa de la Revolución confirmó y amplió la tendencia de la educación como un derecho y al profesor como un agente del cambio social. Con la instauración de la Secretaría de Educación Pública y de una serie de leyes que organizaron la cobertura del servicio educativo, implantaron una ideología específica en la formación de profesores. Una de las primeras acciones de los gobiernos de la Revolución fue la de hacer realidad el derecho a la educación. José Vasconcelos (1882-1959) personificó los ideales de esta política confiriendo un papel mucho más relevante a la educación como construcción de una nación que evidentemente estaba dividida por las diferencias económicas, étnicas y sociales que habían dado lugar a la Revolución.

Los servicios educativos se dirigieron a las áreas más pobres, en especial a las rurales, en donde el profesor se tenía que integrar a la comunidad, en las casas del pueblo, siendo partícipe de las tareas sociales como representante no formal del gobierno (Arreola 2009). El maestro era concebido como un personaje mucho más que un docente de aula o un profesional libre, su labor era una especie de misión, semejante a la que habían realizado los misioneros históricos como Vasco de Quiroga, buscando no solo

la transformación material, sino también la espiritual del pueblo mexicano. Vasconcelos también trasladó la imagen del profesor, de la representación masculina proveniente de Altamirano, Rébsamen y Sierra a la representación femenina (Gabriela Mistral). Así mismo, la imagen del maestro mexicano se iba integrando en la identidad profesional como un representante del gobierno, comprometido con la sociedad, viviendo en las áreas más necesitadas, desempeñando toda una tarea de transformar la sociedad hasta alturas espirituales idealizando su trabajo como una misión.

Una vez superadas las urgencias de los primeros años posrevolucionarios, tanto las económicas como las de índole política, el estado mexicano planteó acciones para mejorar la educación pública partir de 1943. La política educativa se orientó hacia la organización del sistema educativo, la elaboración de los materiales, el incremento al presupuesto y sobre todo la profesionalización del magisterio.

Se reconoce a Jaime Torres Bodet, como el promotor de estos cambios que alcanzaron a orientar la educación hasta inicio de los años setenta del siglo pasado. Los valores de sentido social provenientes de la Revolución Mexicana y que habían sido apropiados por los profesores en la época de su formación como parte de su cultura laboral, se vieron confrontados por los valores más cercanos o propios de su profesión, los cuales estaban emergiendo en la época de la sustitución de importaciones en un mercado laboral que se estaba ampliando.

Los valores de la tradición de la modernidad, han sido descritos por Weber (1984) y posteriormente por Parsons (1984) en sus diversos sentidos como los de racionalidad, saber experto, universalismo, orientación hacia el servicio, éxito y realización personal. Pero estos valores, aunque vigentes en la generalidad de la formación y el desempeño profesional, no tenían un sustento sólido en la época de la Revolución, puesto que el tipo de profesional que se requería, debía estar mucho más comprometido con los principios sociales del estado que con las tendencias individualistas características de las profesiones tradicionales.

De acuerdo con la dinámica cultural descrita por Reygadas (2002), podemos inferir que los valores tradicionales de los profesores, no se desechan automáticamente, al cambiar el contexto en el que surgieron, sino que permanecen como ideología de la profesión. Estos valores de la tradición, mantienen su función de orientar el comportamiento y conferir identidad al grupo profesional, por lo que se tratan de ajustar a los cambios sociales políticos y económicos. Entre los valores tradicionales y su nuevo contexto no existen contradicciones explícitas, pues la tradición se orienta hacia el fundamento de la profesión, mientras que el contexto se dirige a su desempeño cotidiano.

De acuerdo a lo anterior, otra parte importante de la construcción de la identidad profesional del profesor mexicano se verificó en la década de los años cuarenta, bajo la gestión de Jaime Torres Bodet en la Secretaría de Educación. Su labor se enfocó hacia mejorar la formación de los profesores a través de su profesionalización en las Escuelas Normales, además de promover la elaboración de materiales educativos por la propia Secretaría de Educación y en el diseño de métodos educativos acordes con los avances de la pedagogía, del conocimiento científico y de la psicología, también desde la misma SEP. La ocupación de maestro se profesionalizó y se homogenizó en todo el país, favoreciendo además, la organización de los profesores en un sindicato nacional de trabajadores. Para este momento la profesión de profesor era marcadamente femenina, desempeñándose en zonas populares urbanas, con

conocimientos especializados, reconocidos como trabajadores del sector oficial, afiliados al partido político gobernante, trabajando con materiales educativos generados por el gobierno y afiliados a un sindicato con orientación oficialista que aseguraba sus mejoras laborales como gremio (Latapí, 1992).

La cultura laboral de los profesores de educación básica se formó siguiendo los esquemas políticos y sociales del estado mexicano como la seguridad laboral, gremialismo, sistemas de prestaciones sociales, sentido del trabajo como compromiso social y comportamiento ético, entre otros, los cuales podría decirse, constituían el marco valoral de su cultura de trabajo. Las transformaciones sociales, políticas y económicas del neoliberalismo, adoptadas por el estado, promovieron cambios en las relaciones laborales, los cuales a su vez, impactarían la cultura del trabajo. Estos cambios comenzaron a hacerse evidentes en la década de los años ochenta del siglo anterior, encontrando posiciones de aceptación o rechazo de parte de los profesores, quienes verían un contexto diferente para su cultura.

El Estado, como contratante, se vio obligado a asumir una postura respetuosa ante todos los principios laborales que el mismo debía vigilar como garantía de justicia social, por lo que el grupo profesional se vio favorecido por las políticas estatales hasta llegar a consolidar importantes beneficios laborales y gremiales.

La formación en los estudios de los profesores recibió las influencias provenientes de los mecanismos de la profesionalización en las instituciones educativas, las cuales enriquecieron la formación profesional, la ampliaron en extensión y en grados, la volvieron permanente y sobre todo, se asoció con los esquemas de ascenso en la jerarquía laboral con su consiguiente compensación salarial. Esta situación se asentaba en el contexto de la democracia social y del estado benefactor, pero con el neoliberalismo y los problemas de financiamiento del estado, la perspectiva de estabilidad laboral y de acceso automático a los beneficios económicos comenzó a cambiar (Oliveira et al, 2004).

Por otro lado, la profesión también se transformó desde el interior gracias al desarrollo del conocimiento profesional y de la tecnología, pero sobre todo, por el marcado ascenso de sectores de educación privada con esquemas laborales por completo diferentes, dirigidos a otros sectores de la población. La unidad gremial y la identidad grupal se vieron igualmente transformadas. Esta serie de transformaciones ha sido vivida por los profesores con cierta antigüedad, por lo que se seleccionó a profesores con más de veinte años de servicio para realizar el trabajo empírico e identificar los cambios en su cultura del trabajo.

## **2. Los contextos del cambio en la institución educativa**

La sociedad actual bien puede ser catalogada como la sociedad de la globalización, pues ésta es su característica más general. La globalización no es algo que se presente del mismo modo en todo el mundo ni que provoque los mismos efectos en cada grupo o en cada individuo. La globalización tiene muchas dimensiones y fisionomías, e indudablemente ha provocado cambios en la educación, en la vida profesional y en la cultura de los profesores.

La educación pública, al igual que el trabajo, son fundamentos de la sociedad moderna, la cuales son igualmente cuestionadas cuando se revisa la modernidad. Del mismo modo la organización escolar, los presupuestos dedicados a la educación, la organización de las escuelas y el trabajo de los profesores son puestos a examen. La identidad de los profesores y en general de los trabajadores, se formó bajo los

principios de la modernidad, pero en el contexto de desconfianza posmodernos, la identidad profesional tiene que refundarse en principios diferentes. La identidad, como elemento dinámico, se reconstruye en la reflexión sobre sí misma y sobre las políticas neoliberales en el contexto de la globalización. Dentro de este ambiente la exigencia de desempeños profesionales de calidad plantea nuevos retos para que los profesores puedan mantener sus esferas de poder y reconocimiento sociales. Su nueva identidad se va constituyendo con un conjunto de rasgos que van integrando, como el profesionalismo, la actualización, el uso de tecnología, la competitividad, el individualismo y la independencia del estado. Todos esos factores muestran un rompimiento con su identidad tradicional.

La identidad de los profesores cambia también en su ámbito gremial pues las organizaciones sindicales, sobre todo las que adquirieron status elevado en la época del estado popular se ven desplazadas a posiciones marginales del poder. Los profesores ahora recibirán menos retribuciones de origen de lucha gremial y en cambio podrán aspirar a beneficios individualizados. La sociedad, por su parte, agudiza sus exigencias sobre el desempeño de los profesores, utilizando el discurso de la calidad, reconociendo en ellos una nueva identidad.

El conocimiento, tanto el científico como el humanístico reposicionaron al individuo en lugar de la religión y de las ubicaciones sociales aristocráticas. El conocimiento no tenía límites, pero sí tenía límites su difusión, sobre todo al dirigirse a los sectores sociales pobres y alejados de las grandes ciudades. La educación pública por lo tanto trataría de garantizar el acceso de toda la población a los beneficios del conocimiento y los profesores de este tipo de escuelas serían reconocidos por el sentido social de su desempeño. Pero en la actualidad esta identidad entra en crisis ante los nuevos contextos. La escuela pública es cuestionada y con ella los profesores. De este modo se puede hablar de la crisis de identidad como crisis sistémica en tanto que involucra todos los elementos de la educación, pero al ser los profesores los elementos que representan a la educación, la viven material y emocionalmente en sí mismos como si ellos fueran la misma educación (Lopes 2007).

Las expresiones identitarias de los profesores, puestas en duda por las políticas neoliberales, se aferran a los orígenes del estado social, rememorando hechos y personajes que representaban esos ideales, pero que en la actualidad aparecen descontextualizados frente a los avances del conocimiento, la tecnología y la calidad. Frecuentemente estas nostalgias impregnan el discurso de los profesores y las utilizan para adoptar posiciones defensivas de su identidad (Bolívar 2009).

La sociedad moderna adjudicó a la educación uno de los papeles fundamentales para transmitir los contenidos culturales necesarios para establecer el orden político bajo el discurso de la libertad individual, la igualdad, la democracia y el trabajo. La escuela debería de transmitir todos estos contenidos de manera formal en instalaciones físicas adecuadas a cargo de profesionales de la educación, quienes contarían con los materiales necesarios para su tarea.

El orden político de la sociedad moderna se sustentaba en un esquema de poder dividido en ámbitos y organismos, además de mecanismos de participación e instituciones especializadas en el desarrollo de la sociedad. En general, todas las instituciones participaban de alguna manera en las actividades educativas, pues mantenían objetivos comunes y valoraban a la educación. La escuela actuaría en este contexto de uniformidad con las demás instituciones, salvo aquellas emparentadas con el orden anterior como la

iglesia, la monarquía y la nobleza. En el caso mexicano la escuela pública, con acceso a toda la población, se estableció después de la Revolución de 1910, bajo cuyo régimen aparecieron instituciones ligadas al estado como los partidos políticos, el sistema financiero y los sindicatos, quedando fuera la iglesia y la aristocracia terrateniente.

El antecedente histórico de la educación mexicana opuso la ideología religiosa a la educación pública y estableció una legislación en educación laica. Institucionalmente la educación había estado a cargo de la iglesia desde la época colonial y una parte considerable de la identidad de los profesores estaba asociada a la de la religión. Incluso ciertos contenidos educativos continuaron siendo dominio de la religión, especialmente el tema de los valores y la educación moral. La educación oficial mexicana mantiene este precepto en la educación pública, así como su deslinde de la institución religiosa (Vázquez 2010).

A fines del siglo XX la educación pública mexicana estaba en un escenario completamente diferente al de la época de sus orígenes en la posrevolución. Aparte de los cambios ya mencionados en la economía y en la política, la escuela como institución especializada en la transmisión cultural, ya no era la única encargada de esa tarea, debido a que los medios de información y de comunicación, permitían un acceso a un número cada vez más crecido de población, con cierto grado de preparación académica, a los bienes culturales formando en ellos actitudes positivas hacia el conocimiento y dejando ciertos elementos para desarrollar un espíritu crítico. La población en general había mejorado sus condiciones de vida, estaba mejor educada y con creciente acceso a la información, por lo que los cuestionamientos a la educación pública serían una consecuencia esperada. La representación social de los profesores de esta población ya no tuvo referencias para mantener la identidad tradicional. El profesor ya no podría ser el centro de la nueva comunidad, quedaría encerrado en el aula cumpliendo labores solo de aprendizaje con sus alumnos. Su nueva identidad, por lo tanto, se constituye de su trabajo docente y su primer reconocimiento es el que le dan sus alumnos. La representación social de los profesores tiende actualmente a situarse sobre los rasgos de calidad que pueda alcanzar, dando a su identidad un nuevo contexto. Su respuesta ha sido la de profesionalizarse como docente y distanciarse de sus compromisos sociales.

Asumiendo su nueva identidad como profesionista de alto desempeño, el profesor se ve desafiado por las instituciones que antes lo apoyaban como los medios de comunicación y hasta por el propio estado. En un contexto nuevo, la escuela aparece como la única instancia responsable de la socialización de las nuevas generaciones. Aparte de la transmisión de conocimientos se le han conferido tareas como la transmisión de valores, la capacitación en tecnología, el dominio de otros idiomas y otros más (Hargreaves 2003). Mientras que aumentan las presiones sobre la escuela, las demás instituciones se especializan en sus propias actividades; hasta la familia se vuelve una institución separada de la escuela. La escuela se vio desbordada por los problemas sociales (Bolívar 2009:6).

Desde la época de la modernidad se veía a la educación como una forma de desarrollo social y una mejora en el plano individual, éste último sobre todo en la inclinación de la educación para preparar recursos humanos para el trabajo. La educación, más que un privilegio se consideró como una inversión en el ser humano, transformando a éste en una forma de capital (Schultz 1968: 136-144). Transformar a la educación, de un valor cívico en un valor económico como inversión fue un proceso que se implantó en la

cultura sobre todo de las clases medias mexicanas, las cuales ya no compartían los principios nacionalistas ni cívicos de la educación pública tradicional. La educación para ellos debía ser evidentemente una inversión. Esa inversión no la podían realizar, pero sí se la podían reclamar al estado. La educación como inversión debía ser conferida a profesionales especialistas, responsables, actualizados, competentes y de calidad.

La institución educativa se ha transformado adoptando las características ideológicas del neoliberalismo reclamando un nuevo profesor con una identidad profesional acorde a la valoración económica de la educación. El derecho a la educación también se convirtió en demanda por una educación pública de calidad, sin sus compromisos tradicionales. La competencia vendría a marcar la representación social de los profesores en un esquema educativo orientado por la calidad. La identidad del profesor se sustentará en la disposición para transferir esa calidad hacia sus alumnos en el desempeño profesional.

La política del estado mexicano mantuvo su tendencia ideológica hacia los principios de la Revolución de 1910, entre ellos el de la educación pública gratuita. Los avances en este propósito fueron bastante lentos a lo largo del siglo XX, lo cual haría dudar acerca de las posibilidades reales de lograr esos propósitos. Sin embargo la legislación en educación mantuvo la centralización de los servicios educativos por parte del estado, al igual que el gremio de los trabajadores de la educación. La toma de decisiones acerca de las innovaciones en educación se realiza también de parte del estado. Se puede decir que prácticamente todo lo concerniente a la educación, es dominio del estado. El resto de la sociedad, aceptaba de alguna manera la dirección del estado, lo cual implicaba tener que recurrir a éste para la solución de todos los problemas educativos, ya sea solicitando su atención e intervención o ejerciendo presión para que actúe en favor de los demandantes. Lo anterior implica para las familias, medios de comunicación, partidos políticos, instituciones religiosas, etc. deben mantener una distancia considerable respetando la acción del estado.

La escuela quedó como la única institución educativa formal, por lo que se le confirieron todas las tareas que anteriormente eran realizadas por otras instituciones, implicando la renuncia de éstas. Aunque este proceso es propio de la educación mexicana, a nivel general es posible considerar también los cambios institucionales como una tendencia hacia la especialización en el cumplimiento de ciertas funciones. Dentro de ellas, la familia, como institución educativa tradicional no formal y como instancia de socialización primaria dejó su papel en manos de la escuela.

El compromiso educativo transferido a la escuela, la obligaba a educar en todos los ámbitos, incluyendo los contenidos relacionados con el conocimiento y la tecnología. También debía desarrollar actitudes críticas y constructivas, además de los valores cívicos y de sustentabilidad. Los contenidos educativos nuevos no provienen de las fuentes tradicionales del currículo escolar como lo habían sido la lectoescritura, matemáticas, historia, ciencias y artes. Los nuevos contenidos tienen origen en los problemas, necesidades y aspiraciones sociales. Un ejemplo de estos contenidos es el sentido emprendedor a través de la enseñanza basada en problemas, el cual resulta sumamente complicado transformarlo en contenido educativo para ser transmitido por los métodos de enseñanza de los profesores.

La identidad de los profesores, compleja y dinámica, envuelta en una serie de interacciones nuevas y representaciones sociales sobre su profesión, en un contexto de exigencias más agudas provenientes de ambientes extra aula genera expectativas de que puede ser la solución a la mayoría de los problemas (Prieto 2004:31). La institución escolar reacciona reflejando las exigencias que se le hacen sobre elementos específicos del contexto. Cuestiona los fondos económicos que se le asignan, la falta de apoyo de los padres, la deseducación de los medios de información y el desinterés de la sociedad por la educación de los sectores más necesitados, entre otros. La escuela revierte la crítica y reivindica sus fines, reafirmando la identidad de los profesores, pero no logra hacer que las demás instituciones se involucren en la actividad educativa.

La educación se sobrecarga pensando que los profesores pueden enseñar todo y que los estudiantes pueden aprender todo aquello que se les enseña, dependiendo solo de los métodos didácticos, de los materiales educativos, del tiempo dedicado y del profesionalismo de los profesores. Al evidenciar las limitaciones de la escuela las críticas resaltan la ineficiencia de la institución, sin proponer muchas alternativas de solución que involucre a más sectores aparte del educativo. Sobre este punto se han dirigido, desde los años setenta, críticas radicales como la de Iván Illich, sobre la institucionalidad de la escuela (Gómez Orfanel y Junoy 1976). Los fundamentos de su crítica se hacen a partir de la impracticabilidad de que una sola institución, con fuertes límites de acción y condicionada por la acción tradicional de sus actores, especialmente los profesores, pueda asumir el cumplimiento de la cada vez más complicada tarea de educar en una sociedad envuelta en crisis.

Otra crítica contra la institucionalidad de la escuela ha sido realizada destacando el desplazamiento de la finalidad original de la educación centrada en la independencia, la libertad, el trabajo y el ser autosuficiente, por parte de la organización escolar. Paul Goodman (1973) analiza este problema diferenciando la educación de la escuela. Por un lado, la educación mantiene sus virtudes como inspiración de las acciones de los individuos, mientras que la escuela, como organización, actúa conforme a las propias finalidades que ha generado. Desde esta perspectiva, la escuela y sus actores ya no pueden ejercer la función de educar en beneficio de la sociedad. La institución educativa, ya no educa (siguiendo el juicio de Goodman), sino que deseduca, pues despoja a los individuos, tanto estudiantes como profesores, de sus iniciativas y de sus posibilidades de desarrollo. Para garantizar su cometido, la élite dominante hace que la educación pública sea obligatoria para todos los individuos y convierte a los profesores en actores principales de la deseducación.

En las críticas anteriores la escuela ya no es la principal institución educativa, ni siquiera aparece como una institución que apoye en la educación. A pesar de ellas, la escuela subsiste como institución, aunque renovada en cuanto a sus finalidades, actores y métodos. Más recientemente surgieron críticas a la educación pública mexicana en razón ya no de su institucionalidad, sino de su ineficiencia.

La escuela mexicana se mantuvo refractaria las críticas radicales contra la institucionalidad, sobre todo por las evidentes carencias en la consecución de logros. Las críticas sobre ella se agudizaron en cambio en el ámbito de su poca calidad. La pretensión era hacer una escuela eficiente que respondiera a los requerimientos de los sectores sociales en situación de valorar a la educación. Lo nuevo de esta

problemática fue que las familias de clase media, beneficiarias de la educación pública y demandantes de calidad en ella, la concibieron como un “servicio gratuito” a cargo del estado.

Generalmente la tendencia de la educación sería la privatización, pero por su centralización y arraigada tradición, la marcha hacia la educación privada se hizo lenta y a veces ésta ofrecía menos calidad que la misma educación pública, por lo que resultaba ser poco atractiva para estos sectores. Desde este punto de vista sería más adecuado mejorar la educación pública, aprovechando toda su infraestructura, materiales y recursos.

La escuela es sin duda la principal institución educativa formal, pero si se amplía el concepto de educación hasta llegar a transformarse en socialización, entonces el papel de la escuela se estrecha en los límites del aula, por lo que las demás instancias socializadoras adquieren relevancia. Dentro de las agencias socializadoras se destaca la familia como institución de socialización primaria, pensando siempre en la familia nuclear de corte tradicional, en comunión con las funciones y estructuras sociales (Parsons 1959).

El modelo de familia integrada con la escuela y con la sociedad bajo los mismos fines sería difícil de encontrar en la educación mexicana. La familia se transformó rápidamente en el siglo XX y aunque mantiene su estructura fundamental ya se había transformado en cuanto a la adopción de roles más allá del ámbito doméstico y teniendo dificultades para cumplir sus anteriores funciones. Esto daba la impresión de que seguía siendo la misma institución, pero a la manera de un caparazón de ostra como la ha llamado Giddens (2000).

La familia, al igual que las demás instituciones socializadoras se ha especializado en sus propios fines destacando los roles individuales y han dejado a la escuela prácticamente sola en la tarea de educar y por lo tanto es también la única responsable de sus problemas. En el contexto social actual, las instituciones no son tan definitorias de las acciones como lo eran en las sociedades tradicionales. Por el contrario el individuo centra más en sí mismo sus orientaciones para realizar las acciones. Las instituciones rigen menos la vida de los individuos, pues ya no se pretende la homogenización de todos como un proceso de control, sino que se pretende ampliar diversidad de la oferta de productos y servicios de tal modo que se pueda llegar a todos los individuos. La educación actual tiende a la diversificación tratando de responder a las características de cada individuo o familia. Como característica de la misma individualización actual es la de la temporalidad de las caracterizaciones provocando cambios continuos en las exigencias a la educación (Tedesco 2003).

La independencia del individuo ha sido uno de los fundamentos de la sociedad moderna, sobre todo si se le ubica frente a las instituciones que se imponían sobre aquel dejándolo sin presencia en la sociedad. Instituciones como la aristocracia, la monarquía y la religión, absorbían al individuo aún hasta el siglo XVIII. Frente a ellas, se debía fortalecer la presencia del individuo, como una forma de oposición a lo que se consideraba como formas de opresión. La modernidad pretendía acabar con estas instituciones o por lo menos disminuir su poder. Las nuevas instituciones de la modernidad debían de cumplir con ese fin, destacándose dentro de ellas la democracia y la educación.

El nuevo orden cambiaba las antiguas instituciones por otras nuevas, acordes con sus propósitos, todas ellas coincidían en formar un individuo fuerte en donde se sustentara el soporte de sus ideales. El

individuo personificaba lo que la sociedad era, por lo que la educación formaba individuos no solo para la vida social, sino también para sí mismos. La perspectiva acerca de este proceso se comenzó a visualizar como un abandono del orden institucional de la modernidad, como decadencia de las instituciones que había creado o desmodernización. La pérdida de normatividad implicaba incluso a las instituciones socializadoras como la familia, la religión y los medios de comunicación. En el caso de la educación, la formación del individuo deja de percibirse como la de ciudadano y trata de hacer de cada uno de ellos solo un trabajador, por lo que la educación sería preparación para la vida productiva (Touraine 1998:274). La educación y el trabajo productivo no tendrían ya fines sociales, sino serían meros medios para mantener los fines individuales.

La alternativa pedagógica a los reclamos de una educación individualizada se orientaron hacia la formación del espíritu crítico en los estudiantes, destacando su iniciativa personal y su espíritu emprendedor, aunque atemperando el posible aislamiento a través del trabajo colaborativo y en equipo. El fundamento sociológico de esta tendencia se basaba en situar al individuo como agente transformador de la estructura social (Van Haecht 1999).

La educación concebida como socialización institucionalizada en la escuela como proyecto de la modernidad, dejó de ser un modelo adecuado en la época de la globalización, al ya no tener referentes específicos de sociedades nacionales, familias nucleares, religión ni políticas sobre la creciente presencia del individuo. La homogeneidad globalizadora no plantea bases institucionales que acompañen a la escuela en su labor de enseñar, por el contrario, las políticas neoliberales se dedicaron a cuestionar la falta de eficiencia de la escuela, para resaltar solo los logros personales de los individuos más distinguidos, a pesar de las ineficiencias atribuidas a la institución escolar.

Las exigencias que trajo consigo la globalización hicieron del docente un profesionalista capacitado en conocimientos, tecnología de información y técnicas de enseñanza. La calidad de su trabajo debía estar presente en todas sus acciones y los estudiantes podían aspirar a vivir y trabajar en el mundo global, al igual que los profesores.

La profesionalización de los profesores se convirtió en una política fundamental para el logro de los objetivos de la educación en la globalización. Los profesores de calidad lógicamente estaban más presionados y esperarían mejorar sus percepciones salariales e incrementar su reconocimiento social. Al contrario de lo esperado, lo que ocurrió fue un proceso de precarización del trabajo docente.

La precarización ha estado presente en la generalidad de las profesiones, y se ha diseminado en el mundo del trabajo, llegando incluso a desplazar al trabajo asalariado, tanto en el sector privado como en el público a través de contratos cortos y exigencias extras (Castel, 2010, 127-132). Pero en el caso de los profesores de educación básica pública en México se presenta en un momento cuando apenas se estaban profesionalizando, por lo que la precarización pudiera no expresarse con todas sus características como en otras profesiones.

La precarización en el trabajo se presenta afectando todas las esferas de la actividad laboral, de entre éstas se han destacado tres formas: intensificando el trabajo, reduciendo los salarios y también en la pérdida de los derechos laborales (Antunes y Pochmann 2008). La intensificación del trabajo se efectúa a

través de métodos de producción que la hace más eficiente, aprovechando el trabajo; la reducción de los salarios ocurre gracias a la competencia en el esquema neoliberal y la pérdida de derechos laborales, gracias a la flexibilidad laboral y la desaparición de sindicatos.

La precarización del trabajo de los profesores se manifiesta básicamente en los mismos ámbitos de los demás trabajos señalados en el párrafo anterior. En su especificidad, el análisis del deterioro del trabajo de los profesores se ubica inicialmente en su relación con el estado, puesto que éstos son, de algún modo, representantes del estado y quienes son los encargados de llevar las políticas del estado a las aulas directamente con los estudiantes. Del mismo modo como la educación pública como política de estado, promovió la expansión de la contratación de profesores, los cambios en la orientación de las políticas públicas durante las últimas décadas del siglo pasado, provocaron la transformación de las relaciones laborales con los profesores y de su cultura laboral. Como cultura los profesores otorgaban a su trabajo un sentido social, contrastando con las políticas neoliberales que se imponían por parte del propio estado. El estado se convirtió rápidamente, de promotor de la educación en un fiscalizador de su calidad, siguiendo las políticas neoliberales (Sánchez Cerón y Corte Cruz 2012).

El estado es prácticamente el único referente que tienen los profesores de educación pública para orientar sus acciones como gremio. La globalización en México es vista como una política del estado que busca deshacerse de sus responsabilidades sociales y de sus compromisos laborales, que como empleador modelo, había aceptado en una especie de pacto social proveniente de la época de la Revolución. La globalización, en suma requiere de un profesor diferente, dedicado solo al trabajo de aula tratando de mejorar los resultados. El estado vendría a ser quien asumiera las tareas de transformar a los profesores tradicionales en profesionales competentes para trabajar en el mundo global. Ese propósito sería buscado a través de intensificar su trabajo, disminuir los salarios y deshacerse de la organización sindical.

El trabajo tradicional del profesor marcaba muchas actividades de aula y fuera de ella también, además de sus tareas de proselitismo en favor del estado y del partido político oficial. La enseñanza era solo una parte del trabajo. Su rendimiento, así como sus ascensos y promociones eran evaluados siguiendo este mismo esquema. La intensificación se refiere al trabajo de aula pero que se refleje en el rendimiento de los estudiantes en las evaluaciones nacionales e internacionales. El profesor debe asumir funciones de guía, motivador y eficiente enseñante con todos sus estudiantes. La reducción de salarios opera a través de condicionar los incrementos salariales ya no por derechos gremiales o de antigüedad, sino a través principalmente de su correspondencia con la eficiencia de su trabajo. La lógica económica de este proceso se fundamenta en la limitación de los incrementos solo a los trabajadores más exitosos, convirtiéndose para la generalidad en una reducción efectiva de los salarios. El aprovechamiento de las potencialidades del trabajo se reflejó adoptando una política de flexibilidad laboral, reduciendo las formas de contratación permanente para pasar a aplicar contratos temporales por el mínimo salario.

La cultura laboral en este contexto ya no pudo sustentarse en su relación con el estado, por lo que su identidad también se vería transformada, incluso hasta en el interior del aula y en lo fundamental de la relación con los alumnos. El profesor exige el más alto desempeño de sus alumnos sobrepasando su función de enseñanza hasta alcanzar los niveles de motivador y guía. La intensidad del trabajo se acentúa

también en cuanto a que a pesar de todas las exigencias, se debe respetar la personalidad del estudiante, por ello es que la institucionalidad no se puede manifestar sobre la individualidad de ellos, teniendo que recurrir a las figuras de motivación como internas del mismo estudiante, para conjugar sus fines. Además permanece la exigencia del conocimiento disciplinar y pedagógico de la profesión de profesor. En estas circunstancias las trayectorias laborales no pueden ser tan estables como lo habían sido en otras épocas. La identidad profesional se hace más individualizada y la calidad del desempeño sustituye al compromiso.

La educación básica pública mexicana ha experimentado sus más profundas transformaciones, desde la época en que se generalizó como derecho, hacia fines del siglo XX, cuando comenzaron las reformas neoliberales en el marco de la globalización. Los profesores, como actores claves de la política educativa, fueron generando una identidad acorde a la institución a la que estaban integrados, pero los cambios institucionales provenientes del estado, hicieron que esa identidad interactuara en esquemas diferentes.

Los cambios a nivel macro social han sido de gran profundidad al transformar las políticas del estado. Además de éstas, se deben considerar igualmente los cambios a nivel del individuo debido a la importancia que ha alcanzado como referente social. La educación como proceso social tiende igualmente hacia la individualidad, no en el sentido típico de la formación del individuo para la sociedad, sino ubicándolo en sí mismo en su propio contexto.

El individuo, así como la educación pública son producto de la modernidad y se ubican en relación a las instituciones dominantes en la tradición. Pero una vez entrada la modernidad, la institución ya no podía mantenerse en correspondencia con la individualidad, debido a que sus fines son divergentes. La institución establece fines sociales, mientras que el individuo tiende a conseguir las gratificaciones para sí mismo. La educación trata de formar individuos, siempre y cuando sea para la vida social. Los fines de la educación son establecidos socialmente, pero el individuo tendría sus propios fines, que si bien no son contrarios a los institucionales no son los mismos.

La educación mexicana tiene un fuerte componente institucional originario de la época posrevolucionaria, amparada en una legislación que la hace depender directamente del estado. Los profesores son concebidos como parte de la institución y su identidad se construye de igual manera, su individualidad por lo tanto, no tendría lugar en este esquema. Bajo la dirección rígida del estado, la educación mexicana no se desarrolló al mismo ritmo que lo hacían los países más avanzados. El retraso en la educación se hizo evidente en el momento cuando la globalización trataba de integrar las sociedades a través del manejo de indicadores estándares internacionales.

La OCDE, como organismo para la cooperación internacional, se ha enfocado a una serie de temas económicos, políticos y sociales, considerados como estratégicos para el desarrollo, pero hace especial énfasis en la educación como una forma de diseñar la sociedad futura. El análisis, la evaluación y la crítica del sistema educativo son habituales para el diseño de sus recomendaciones hechas a los gobiernos de los países integrantes. En la práctica las recomendaciones se convierten en indicaciones para ser cumplidas. Por lo general los trabajos de la OCDE se realizan tomando como base ciertos modelos funcionales de la educación en razón de la utilidad que la educación debe prestar para con la economía, la democracia, la equidad y la sustentabilidad, entre otros (Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa S. C. 2010).

La educación, bajo la dirección de los organismos internacionales como la OCDE, se homogeniza en todos los países para poder hacer los intercambios a nivel internacional bajo los mismos preceptos. El nacionalismo característico de la educación pública mexicana, así como las identidades y culturas en torno a éste, no tiene cabida en el mundo globalizado con una educación homogeneizada, lo mismo que sus roles y finalidades (OCDE 2013).

Los profesores, como los actores más significativos del sistema educativo, quedan sin poder de agencia debido a que deben responder a las recomendaciones o exigencias de los organismos internacionales. Los juicios evaluativos de esos organismos son contundentes: Las deficiencias del sector educativo mexicano están claramente identificadas, y se expresan en los pobres resultados que alcanzan la mayor parte de los alumnos del país en pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales (Nieto de Pascual Pola 2009:4). Frente al poder y la urgencia de esos juicios, las únicas iniciativas que restan para los profesores son como la de encontrar la mejor manera para cumplir lo más rápidamente las exigencias indicadas. Específicamente se trata de mejorar el aprovechamiento hasta alcanzar los estándares internacionales y de disminuir los gastos en educación.

La identidad y la cultura laboral se deben recomponer para afrontar los nuevos contextos internacionales, pero además la educación cambia en su interior. Si los profesores ya no pueden ser los mismos, los estudiantes se encaminan en procesos de cambio mucho más intensos. Por un lado, los estudiantes de escuela pública básica reproducen las desigualdades económicas y sociales de la sociedad mexicana, pero además tienden a ser mucho más individualizados y tienen acceso a los medios de comunicación e información. Sus padres tienden a diferenciarse de la tarea de educar y se convierten en escrutadores de la calidad de la enseñanza.

La trayectoria laboral estable, territorializada y circunscrita al ámbito del trabajo, de acuerdo con De la Garza (2009), sería lo excepcional en la actualidad y solo explicable para ciertos casos. Sin embargo, para los profesores, los cambios en la política educativa laboral no se hicieron explícitos, pues no alteraron su trayectoria laboral ni los regímenes de dirección de la educación, aun y cuando desde la década de los años noventa se habían aplicado reformas al sistema educativo.

### **3. Cambios en la cultura laboral**

La selección del enfoque de la investigación y de la metodología, se realizó tomando como consideración las características propias del problema y de la población objeto de estudio. En este sentido, los profesores resultaron ser un grupo profesional singular dentro de los profesionistas de la ciudad de Monterrey, envueltos en un contexto complejo, cambiante y actual, lo cual concede a la investigación una mayor relevancia, al estar la cultura del trabajo de los profesores regiomontanos más ligada a la tradición del estado social de la Revolución, que a las normas de calidad, propias del neoliberalismo.

La metodología que se consideró más apropiada, dadas las características de la investigación fue la del estudio de caso, por lo que pasaremos a describir esta técnica, así como sus fundamentos, la forma en que se siguió y las técnicas de recolección e interpretación de los datos.

Esta serie de transformaciones ha sido vivida por los profesores, especialmente por los de cierta antigüedad, con quienes se realizó el trabajo empírico para identificar los cambios en su cultura del

trabajo, en torno a ciertos rasgos, como lo son: trayectoria laboral, perspectiva social, conocimiento profesional, sentido de servicio, sentido de grupo, compromiso social, identidad y nuevos valores. En torno a estos rasgos se realizó un análisis para ver sus transformaciones como expresiones culturales, tratando de encontrar las explicaciones para las mismas y sus relaciones con los contextos político y social.

El cuestionario se enriqueció también con el planteamiento de preguntas sobre la trayectoria laboral de los profesores. Generalmente se admite que esta profesión, brinda al menos seguridad laboral a quienes la ejercen en las instituciones oficiales, por lo que sería de esperar que las trayectorias fueran estables y ascendentes, a pesar de los bajos salarios.

Otros aspectos que se integraron al cuestionario bajo la modalidad ya mencionada de preguntar en tres tiempos, fueron aquellos concernientes a los rasgos propios de la profesión de profesor como la identidad, los atributos que trataría de transmitir a sus estudiantes, las formas de reconocimiento y otros semejantes. Por otro lado, se preguntaba sobre las condiciones de trabajo a través de cuestionamientos acerca de la seguridad, el equipo de tecnología y sobre la organización del trabajo en cuanto a los regímenes directivos, los esquemas de poder y los equipos de trabajo, entre otros.

El cuestionario se fue enriqueciendo también al ajustarlo a los propósitos del estudio, precisando los ítems y la forma de interrogar. La más importante de estas modificaciones fue la de estructurar la misma pregunta en tres tiempos: al principio de la vida laboral, a mediados y en la actualidad para apreciar los cambios en la cultura laboral de los profesores en sus diversos contextos. El inicio de su actividad laboral se situaba por lo general en la década de los años ochenta, cuando se comenzaron a presentar los cambios más significativos como la globalización, el neoliberalismo y las políticas de calidad en la educación.

Como preámbulo para el análisis de resultados, es menester mencionar los supuestos teóricos de la cultura y de la cultura laboral que han orientado este trabajo. Se sostiene, dentro de estas bases, la idea de que la sociedad tiene como uno de sus elementos fundantes a la cultura, la cual le confiere sentido y significado a las acciones y a las creaciones de los individuos. La cultura, a su vez, interactúa con la estructura social, en este caso con el sistema de relaciones establecidas en torno al trabajo, tanto las de origen económico, político, de conocimiento, de tecnología, social, todas ellas ya sea a nivel local o internacional. Además la cultura ha construido significados con base en antecedentes históricos y planteando una perspectiva a futuro.

La cultura, por lo tanto, se encuentra en una dinámica permanente en relación a todos sus contextos, por lo que regularmente se presente como un complejo de valores, símbolos y significados en transformación. Los cambios culturales, expresados en valores adquieren sentido cuando, se explican en relación con el conjunto en una especie de red de significados, en donde cada uno adquiere su sentido solamente cuando se asocia al conjunto social. La dirección que siguen los cambios en la cultura laboral actual, por lo tanto, se establece por las interacciones del conjunto social, sin pretender ser una respuesta automática a las situaciones económicas o a las políticas laborales que se han suscitado los últimos 40 años.

Las explicaciones planteadas en este apartado se organizarán en torno a los supuestos mencionados, atendiendo además a los principios de la sociología de las profesiones en sus diversas vertientes y enfoques teóricos, dentro de los que podemos mencionar los orientados hacia el desempeño del servicio, la lucha por el mantenimiento o acceso al poder y aquellos enfoques que visualizan al deterioro del trabajo como uno de los significados más importantes en la transformación de la profesión. Siguiendo este proceso, se ha organizado la exposición de los resultados retomando inicialmente la hipótesis general y desagregándola en cinco hipótesis particulares, con lo que se construirán los resultados generales de la investigación. Además, para centrar el análisis, se explicará el contexto histórico y las perspectivas del grupo profesional de los profesores, así como aquellas políticas del estado mexicano, desde las postrimerías de la República Restaurada, hasta la actualidad.

### *3.1 La globalización*

El cambio más significativo en el contexto es el proveniente de la globalización, puesto que impregna todos los ámbitos de la vida, estableciendo nuevas relaciones a nivel de individuos y sociedades a escala mundial. Los poderes políticos y las instituciones nacionales perderían su poder frente a la exigencia de organismos internacionales controladores de la eficiencia de los procesos para asegurar los intercambios. Aparte de los efectos en la economía y en la política, lo más destacable de su influencia es en cuanto a la creación de una tendencia cultural enfocada a visualizar todo a nivel internacional, valorándolo como moderno y de calidad; consecuentemente se desacreditaría todo lo no global. (Beck, 1998)

La educación se vería fuertemente transformada por la globalización debido a su situación particular en el caso mexicano, unificada en torno al estado. Inicialmente se pensaría que un fenómeno tan importante como la globalización sería percibido por los profesores, quienes trabajan con contenidos culturales de las diversas disciplinas. Al preguntar a los profesores acerca de su percepción de la globalización como un fenómeno que podría alterar su situación laboral, la mayoría (70%) afirmó que reconocían su influencia solo en la actualidad. Mientras que a inicios de su vida laboral, el 55% de ellos ni siquiera reconocía la existencia de este concepto. A mediados de la vida laboral permanecía la situación (41.7%) de que los profesores no percibían alguna influencia de la globalización en las relaciones laborales y el 21.7% no reconocía el concepto de globalización.

### *3.2 La tecnología*

Un contexto más visible que el de la globalización ha sido el de la tecnología y el del conocimiento debido a la naturaleza propia del trabajo de los profesores. Habitualmente confinados a los límites del aula, el rol del profesor estaba definido claramente en cuanto a favorecer el aprendizaje de contenidos preestablecidos en un currículum por un grupo de estudiantes. Como componente fundamental del proceso educativo se encuentran los contenidos de aprendizaje, que serían aprendidos como un proceso reconstructivo de los procedimientos para su formulación. La función docente se centraría precisamente en la facilitación de la adquisición de esos contenidos, lo que a su vez transformaría el rol del estudiante para formarlo en el autoaprendizaje como proceso permanente de formación humana.

El rol del profesor reclama una transformación radical con el advenimiento de la sociedad del conocimiento, pero sobre todo la profesión de profesor debe cambiar su “cultura profesional” en el

sentido de replantearse todo lo que ha sido tradicionalmente (Marcelo García 2002). Sobre todo el postulado que afirma la separación entre la esfera de la educación y los demás ámbitos de la sociedad, especialmente el de la esfera del trabajo, suponiendo que la educación prepara para integrarse a la sociedad a través del desempeño de un trabajo, estructurando un tiempo de formación y un tiempo posterior de aplicación de lo aprendido. El nuevo del profesor debería impregnar todos los ámbitos del conocimiento y no quedarse aislado en el aula, reclamando una formación y actualización constantes.

En el caso de los profesores de educación básica pública que estamos estudiando, ellos perciben que la tecnología ha modificado su desempeño en el trabajo, por lo que procedimos a preguntar acerca de la forma en que se daba esta influencia, exponiendo sus resultados en la tabla 13. De acuerdo a esos resultados, podemos afirmar que la mayoría de los profesores (40%) percibe a la tecnología como un elemento que ha facilitado su trabajo, mientras que solo en cuatro casos (6.7%) percibe que la tecnología lo ha complicado. La interpretación de estos datos induce a la idea de aceptación de la tecnología, aunque solo un caso afirmó que la tecnología había mejorado sus ingresos. En un esquema de trabajo burocratizado como el de la docencia, todo auxiliar que colabore es bien aceptado, por lo que los programas oficiales para introducir tecnología en las escuelas como el de la Enciclomedia, (Mejía Botero y Martínez Rodríguez, 2010) se hicieron constantes.

Las primeras opciones mencionadas en el párrafo anterior, nos permiten apreciar la valoración de la tecnología como apoyo al trabajo profesional pues lo hace más sencillo, lo cual nos hace pensar en que, buscando maximizar este beneficio, los profesores mostrarían una clara inclinación hacia los estudios en la tecnología, pero los datos no manifiestan este interés, pues consideran suficiente su nivel de estudios con el que se encuentran trabajando.

Los profesores perciben la influencia de la tecnología como algo que facilita su trabajo, pero no perciben que este nuevo contexto les demande mayor preparación. Solo 7 profesores (11.7%) expresaron que la tecnología les demanda mayor preparación en sus estudios. Lo anterior puede ser explicado en razón de que la tecnología es vista solo como una especie de consumo instrumental útil para el cumplimiento de las tareas, pero dedicar recursos a su estudio implicaría complicar el trabajo, por lo que la tecnología perdería su efecto. Los atributos de la tecnología más relacionados con la academia como la búsqueda de documentos, de datos o informes de investigación no serían consideradas en relación con la tecnología, puesto que no tienen una utilidad directa con el trabajo docente.

Otras opciones de percepción de la tecnología en el trabajo docente se agrupan en torno a posibilidades alternas a la de facilitar el trabajo como la de complicarlo, intensificarlo o hacerse dependiente de aquella. Estas opciones tuvieron pocas frecuencias (11 en total, 18.3%) por lo que se puede afirmar que los profesores no perciben que su trabajo se vaya a complicar, intensificar o hacerse dependiente de la tecnología.

### 3.3 Competencia

La desvinculación entre el crecimiento de la matrícula para la formación de profesores y el empleo, se evidenció también en el incremento en la competencia entre ellos, lo cual fue percibido claramente por los profesores. Al inicio de su vida laboral, el 40% de los profesores percibían que había fuerte

competencia para conseguir empleo. Esta percepción se fue incrementando al 46.7% a mediados de la vida laboral y llega hasta el 85% en la actualidad. Los mismos datos muestran también que solo el 5% de los profesores, percibe que en la actualidad no hay competencia, mientras que al inicio de la vida laboral lo percibía el 11.7%.

Es necesario aclarar que en el caso mexicano, el contratante más importante de profesores ha sido el estado, por lo que cuando se habla de mercado laboral de los profesores, éste se restringe hacia la cobertura que tiene el estado a través de las escuelas oficiales o públicas, mientras que las escuelas de dependencia privada representan solamente una segunda opción de ubicación laboral, debido a que no ofrecen las garantías laborales de las primeras.

Si el Estado disminuye su oferta educativa y consecuentemente desacelera su ritmo de contratación y por otro lado, la matrícula en la formación de profesores mantiene su ritmo, entonces la competencia se incrementa al interior de los aspirantes a nuevas plazas laborales. En este sentido, el mercado laboral de los profesores no es tan abierto como el de otras profesiones, acentuando más su tendencia a convertirse en asalariados, bajo régimen patronal por lo que recurren a la organización sindical para consolidarse como grupo.

### *3.4 situación económica*

Debido a su dependencia del estado y de su política educativa y laboral, los profesores vinculan sus mejoras en razón de las circunstancias económicas y políticas del país. Si bien la educación es un derecho que debe estar garantizado por el estado, la oferta del servicio educativo responde a la situación concreta del gobierno y de sus políticas, por lo cual el contexto nacional actúa como un elemento básico de la condición laboral de los profesores.

La percepción de los profesores acerca de la situación económica y política del país era poco favorable para conseguir empleo permanente y seguro, se incrementó desde los inicios de la vida laboral de un 15% hasta el 43.3% en la actualidad. La opción de que la situación era nada favorable creció también hasta llegar a 23.3% en la actualidad. Siguiendo esta misma orientación, la percepción de que la situación era totalmente favorable disminuyó de 33.3% a inicios de la vida laboral a 16.7% en la actualidad. Una tendencia similar siguió la percepción de que la situación del país era algo favorable para conseguir empleo.

### *3.5 Riesgos en el trabajo*

Los riesgos e inseguridad acompañan algunas actividades profesionales como el caso de los médicos, ingenieros, abogados, etc. debido a la naturaleza propia de su trabajo. En el caso de la educación, usualmente no se ha considerado a su trabajo envuelto en un ambiente de riesgo o inseguridad. Es solo hasta en años recientes cuando la sociedad mexicana se ha visto envuelta en un ambiente de inseguridad. La presencia de los maestros en los movimientos sociales, políticos y bélicos no es algo nuevo, pues desde la época de la revolución han participado activamente hasta en las luchas armadas, tanto intelectuales como activistas (Cockcroft, 1981). La diferencia con la época actual consiste en que el contexto social de la educación es el que se ha vuelto inseguro, no porque el profesor decida participar en éste, sino porque es el medio en el que se ofrece el servicio educativo.

Los profesores perciben que la inseguridad y los riesgos que desempeñan en su trabajo, se han incrementado notoriamente desde la época de inicio de su vida laboral de un 8.3%, a un 5% a mediados y

un 63.3% en la actualidad. Estos datos se complementan en la percepción de seguridad como un estado satisfactorio, los cuales muestran una disminución de 58.3% a inicios de la vida laboral, para bajar a 28.7% a mediados de su trayectoria y finalmente a 11.7% en la actualidad. La percepción de pocos riesgos también ha disminuido, aunque no tan drásticamente como la de seguridad, desde los inicios hasta la actualidad. La percepción de inseguridad, por lo tanto se ha convertido en un contexto del trabajo docente.

### 3.6 Nuevos valores

El respeto a la persona es el atributo que mayor valoración recibió con 23 frecuencias de las 60 posibles, equivalentes a un 38.33%. El reconocimiento como persona, como atributo más valorado, coincide con los datos de la tabla 29, en la que los profesores expresaron su deseo de ser considerados como parte de un equipo y no solo subordinados. Las características siguientes con mayor valoración son la del dinero con 8 frecuencias (13.33%) y la de integración de la familia, con 7 (11.66%). Como se puede apreciar, existe mucha distancia entre los porcentajes de la mayor valoración con los siguientes. El respeto a la persona y la integración de la familia, pueden ser consideradas de la misma naturaleza, ya que no son propiamente del trabajo, sino del individuo.

La característica más valorada en segundo lugar es la de la educación de los hijos, con 9 frecuencias (15%) y la siguiente es nuevamente la de integración de la familia con 7 frecuencias (11.66%). En este sentido se puede decir que las características relacionadas con el individuo y su familia son las más valoradas.

Por otro lado, las características con más frecuencias en el último lugar de valoración, el 22° es decir, la menos valorada, es la de que el trabajo no tenga presiones, con 12 frecuencias (20%) y en seguida la característica de que el trabajo cuente con clubes sociales y deportivos con 10 frecuencias (16.66%), posteriormente se encuentra el sindicato, como poco valorado, con 7 frecuencias (11.66%). En el penúltimo lugar de la valoración, en el 21° se ubica nuevamente la de que el trabajo cuente con clubes sociales y deportivos, con 8 frecuencias (13.33%) y la de vacaciones con las mismas frecuencias. Posteriormente se encuentra el sindicato con 7 frecuencias (11.66%). La valoración por lo tanto, no estima la falta de presiones, ni las actividades extra como los deportes, las vacaciones y el sindicato.

Una vez que se han presentado los datos anteriores se pasa a considerar la propuesta acerca de la docencia como una profesión individualizada de acuerdo a la hipótesis planteada. Esta condición se expresa a través de una serie de rasgos centrados en el individuo como objeto de su propia reflexión. Se opone a la estructura institucional y organizacional de la educación básica pública mexicana.

La individualización es un rasgo de la sociedad contemporánea, el cual se puede situar tanto a nivel de las instituciones como de las profesiones. En el caso de la docencia en educación básica pública el peso de la institución resulta abrumante sobre la constitución de la identidad individual debido a la representación social de los profesores como trabajadores comprometidos con los fines sociales del estado, abnegados y mal pagados, sostenidos en su trabajo, casi solo por su vocación.

### CONCLUSIONES

El desempeño de los profesores no confirma la presencia de una profesión en el sentido típico del término y mucho menos en su sentido más actual, pues carece del manejo monopólico del conocimiento, su participación en el mercado laboral no es abierta ni libre y su código de ética es ordenado por el

estado. Su cultura laboral se explica en este contexto de apego al Estado, propiciando, del mismo modo su identidad profesional y su posibilidad de acción para ejercer su poder. Los cambios a nivel internacional como el neoliberalismo, el conocimiento y la tecnología conjuntados en la globalización indicarían en primera instancia la transformación de la cultura laboral de los profesores, pero dadas las condiciones particulares de su situación, su cultura no se puede transformar automáticamente siguiendo los cambios en el contexto, pues estos cambios primero deben pasar por la mediación del estado. Éste los asumirá como propios y así los presentará a los profesores, como medidas necesarias de un proyecto de alcance nacional.

Los cambios culturales esperados girarían en torno a que como profesionistas, los profesores tratarían de desprenderse de la tutela del Estado, para constituirse como grupo profesional. Sobre este asunto, se alude a la época porfirista cuando el profesorado era una profesión bien reconocida socialmente, aunque elitista, pero con un saber pedagógico, mercado laboral y materiales en los que ellos participaban e incluso elaboraban por su propia iniciativa.

El conocimiento profesional de los profesores, esto es su conocimiento pedagógico no se ha transformado en cuanto a su generación, uso y apropiación, pues sigue siendo manejado por el Estado. El profesor asume como parte de su identidad valores tales como la responsabilidad, el apego al trabajo y su compromiso, pero no reconoce dentro de sus atributos la crítica o la necesidad de realizar investigaciones sobre el conocimiento pedagógico.

La formación de un mercado laboral, hasta cierto punto independiente del Estado, es donde se ha visto un desarrollo mayor, pero la participación de los profesores ha sido muy escasa. Lo anterior se debe a las bajas prestaciones laborales que se pagan en la educación privada, comparada con la pública. Paradójicamente los profesores no manifiestan interés por iniciativas de educación privada para generar una oferta educativa de servicios educativos en donde puedan proponer las innovaciones pedagógicas pertinentes. En todo caso, la educación privada ha sido vista hasta ahora solo como una alternativa de empleo, muchas veces precario.

El reconocimiento de la sociedad hacia el trabajo de los profesores espera en sentido recíproco que aquellos asuman ciertos comportamientos para consolidar su reconocimiento, es decir, se constituye una ética del desempeño profesional. Como ya se ha mencionado, el código ético de los profesores se formó en torno al estado, sobre todo tomando sus elementos de solidaridad social de la época posrevolucionaria. Evidentemente cuando el estado asume las directrices del neoliberalismo y la calidad, el código ético antes definido queda obsoleto y se hace objeto de críticas. En este ámbito tampoco se han visto transformaciones sobre la cultura laboral de los profesores.

Los componentes básicos de la profesión, como se ha señalado, no presentan cambios significativos en una medida importante para que el profesorado tenga lo indispensable para constituirse como grupo social en la misma categoría que las profesiones reconocidas tradicionalmente.

La caracterización que los propios profesores perciben acerca de su profesión los ubica, tanto en su aspecto laboral como en el profesional, como dependientes del Estado. Del mismo modo, se ha destacado el devenir histórico de la profesión, lo cual fortalece la explicación de su situación y de que su

cultura laboral no muestre signos suficientes para estimar la presencia de un estado de cambio, el cual pueda suceder en próximos años.

El cambio en la cultura laboral, en su sentido dinámico de búsqueda y construcción de significados en interacción dinámica con los contextos sociales. Además de tratar de explicar los cambios culturales por su propia dinámica se deben considerar igualmente las explicaciones de la permanencia de los elementos de la cultura laboral de los profesores y tratar de visualizar los significados de esa permanencia.

Si es difícil caracterizar a la docencia como profesión y se le ha ubicado como una subprofesión, entonces se hace pertinente tratar de explicar los cambios en su cultura laboral a través de conceptos más adecuados a su situación, como el de proletarización, empoderamiento e identidad, integrados todos ellos en su identidad.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Idáñez, José María (1996) *El trabajo como objeto sociológico*. Revista Ensayos N° 11, p.p. 9-24. Universidad Castilla la Mancha.  
<http://www.uclm.es/ab/educacion/ensayos/revista11.aspx>[http://www.uclm.es/ab/educacion/ensayos/pdf/revista11/11\\_1.pdf](http://www.uclm.es/ab/educacion/ensayos/pdf/revista11/11_1.pdf)
- Alexander, Jeffrey C. (2000). *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. Anthropos Editorial. Barcelona.
- Alexander, Jeffrey C. (2000a) *¿Sociología cultural o sociología de la cultura? Hacia un programa fuerte*. En colaboración con Philip Smith. P. 37 a 54. En *Sociología Cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. Anthropos Editorial. Barcelona.
- Alexander, Jeffrey C. (2000b) *La promesa de una sociología cultural. Discurso tecnológico y la máquina de la información sagrada y profana*. En *Sociología Cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. Anthropos Editorial. Barcelona.
- Álvarez, Benjamín y JulietMajmudar (2001) *¿Quién está preparando a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?* Human DevelopmentDepartament. LCSHD. Paper Series N° 67S. TheWorld Bank Latin American and theCaribbean Regional Office. Abril 2001.
- Antunes, Ricardo y MarcioPochmann (2008) *La deconstrucción del trabajo y la explosión del desempleo estructural y de la pobreza en Brasil*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Bogotá, Colombia.
- Apple, M. (1997). *Maestros y textos*. Barcelona: Paidós.
- Araujo, Kathya y Danilo Martuccelli (2010) *La individuación y el trabajo de los individuos*. Educación y Pesquisa. v.36, n. especial, p. 077-091, 2010. Universidadde Sao Pablo. Sao Pablo. Brasil.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29812343007>
- Arnaut, Alberto (1998) *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*. Secretaría de Educación Pública. Biblioteca del Normalista. México. D. F.
- Arreola Martínez, Betzabé (2009) *José Vasconcelos: el caudillo cultural de la nación*. Revista Casa del Tiempo. Núm. 25. Noviembre 2009. Pp. 4-10. Universidad Autónoma Metropolitana. México. D. F.  
[http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/25\\_iv\\_nov\\_2009/index.php](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/25_iv_nov_2009/index.php)

- Ayllón, M. T. Vieyra, A. Rubio, R. Rey, I. (2002) *Cambios en el mercado laboral, en el valor del trabajo y en las identidades*. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, nº 119 (120), 2002. [ISSN: 1138-9788] <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119120.htm>
- Bajoit, Guy. (2008) *La renovación de la sociología contemporánea. Cultura y Representaciones Sociales*, año 3 Número 5, septiembre de 2008. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, D. F. [www.culturayrs.org.mx/revista/num5/Bajoit.pdf](http://www.culturayrs.org.mx/revista/num5/Bajoit.pdf)
- Baranda, Joaquín (1887) *Discurso pronunciado al inaugurarse la Escuela Normal para Profesores en la Ciudad de México el 24 de Febrero de 1887*. Imprenta de Francisco Díaz de León. México. D. F. <http://ia700502.us.archive.org/7/items/discursopronuncioobara/discursopronuncioobara.pdf>
- Bauman, Zygmunt (1999) *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- Bauman, Zygmunt. (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid: Cátedra.
- Bauman, Zygmunt (2002) *La cultura como praxis*. Paidós. Barcelona.
- Bauman, Zygmunt (2005) *Ética posmoderna*. Siglo Veintiuno editores. México, D. F.
- Bauman, Zygmunt (2007) *Vida de consumo*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- Beck, Ulrich. (1998) *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. (2003) *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.
- Béjar, Helena (1989) *La cultura del individualismo*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Núm. 46. 1989. Pp. 51-80. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. España.
- Bolívar Botía, Antonio, Manuel Fernández Cruz y Enriqueta Molina Ruiz (2005) *Investigar la Identidad Profesional del Profesorado: Una Triangulación Secuencial*. Forum: Qualitative Social Research. Sozialforschung. Volumen 6, No.1, Art.12.
- Bolívar Botía, Antonio (2006) *La identidad profesional del profesorado de Secundaria: Crisis y reconstrucción*. Editorial Aljibe. Archidona. Málaga. España.
- Bolívar Botía, Antonio (2009) *Efectos de la globalización en las vidas profesionales del profesorado*. Avances en Supervisión Educativa. Nº 11. Noviembre 2009. Revista de la asociación de Inspectores de Educación de España.
- Brante, Thomas (1988) *Sociological Approaches to the Professions*. Acta Sociológica. Vol.31, núm 2. Sage Journals. <http://holyspiritlibrary.pbworks.com/w/file/fetch/46613753/Sociological%20Approaches%20to%20Professions.pdf>
- Bruner, José Joaquín (2000) *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias*. Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe. UNESCO, Santiago de Chile. <http://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/brunner.pdf>
- Calderón, José Ángel y Pablo López Calle (2010) *Transformaciones del trabajo e individualización de las relaciones laborales. La emergencia de nuevas formas de resistencia al trabajo*. Fundación Primero de Mayo. Centro Sindical de Estudios. Estudios de la Fundación. Madrid. <http://www.1mayo.org/nova/files/1018/Estudio24.pdf>
- Cassirer, Ernst (1951) *Las Ciencias de la Cultura*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.

- Castel, Robert (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica. México. D. F.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. Vol 2: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- Castillo, Juan José (2000) *Un camino y cien senderos. El trabajo de campo crisol de disciplinas*. *Revista de Antropología Social*, año/Vol. 9. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.  
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/838/83800904.pdf>
- Cockcroft, James D. (1981) *Precursores intelectuales de la Revolución Mexicana (1900-1913)*. Siglo XXI Editores. México, D. F.
- Comas d'Argemir, Dolors (1998) *Antropología Económica*. Editorial Ariel S. A. Barcelona.
- Conferencia Internacional del Trabajo (2006) *Cambios en el Mundo del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo. 95ª Reunión. Ginebra. [www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/index.htm)
- Consejo Económico y Social España (2001) *Informe España 2001. Una interpretación de su realidad social*. Fundación Encuentro. Madrid. España.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 08 - 10 - 2013. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Day, Christopher (2006). *Pasión por enseñar. La identidad personal y profesional del docente y sus valores*. Editorial Narcea. Madrid. España.
- Day, Christopher, PamSammons y QingGu (2009) *CombiningQualitative and QuantitativeMethodologies in ResearchonTeachers' Lives, Work, and Effectiveness: FromIntegration to Synergy*. EducationalResearcher. American EducationalResearchAssociation. Sagepublications.  
<http://edr.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/6/330>
- De la Garza Toledo, Enrique. (1992) *Los sujetos sociales en el debate teórico*.En *Crisis y sujetos sociales en México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. <http://epistemologiaufo.files.wordpress.com/2009/09/delagrazat1.pdf>
- De la Garza Toledo, Enrique (2009) *Modelos de producción imperante en México. En 40 años, 40 respuestas. Ideas para la democratización del mundo del trabajo*. Coordinado por Inés González Nicolás. Fundación Friedrich Ebert. México, D. F.
- De la Garza Toledo, Enrique (2009a) *Hacia un concepto ampliado de trabajo*. En *Trabajo, identidad y Acción Colectiva*. Coordinado por Enrique de la Garza Toledo y Julio César Neffa. Universidad Autónoma Metropolitana – Plaza y Valdez Editores. México, D. F.  
<http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/libros/trabajoidentidad/Medellin.pdf>
- De la Garza Toledo, Enrique. (2010) *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*.Anthropos Editorial - Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.
- De la Garza Toledo, Enrique, J. L. Gayosso Ramírez y S. Horacio Moreno (2010a)*La querrela de las identidades: ¿pasado sistemático, presente fragmentario*.En *Trabajo, identidad y Acción Colectiva*. Coordinado por Enrique de la Garza Toledo y Julio César Neffa. Universidad Autónoma Metropolitana – Plaza y Valdez Editores. México, D. F. <http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/libros/trabajoidentidad/Medellin.pdf>

- De la Garza Toledo, Enrique (2011). *Más allá de la fábrica: los desafíos teóricos del trabajo no clásico y la producción inmaterial*. Nueva Sociedad No. 232, Marzo-Abril 2011. <http://www.nuso.org/revista.php?n=232>
- De la Garza Toledo, Enrique (2012) *El trabajo no clásico y la ampliación de los conceptos de la sociología del trabajo*. Nuevas perspectivas en las transformaciones del trabajo en América Latina. Revista de Trabajo. Año 8, número 10. 2012. Pp. 109-123. Dinámica del trabajo en el marco de la incertidumbre global. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires. Argentina.
- Díaz, Ximena, L. Godoy y A. Stecher (2005) *Significados del trabajo, identidad y ciudadanía. La experiencia de hombres y mujeres en un mercado laboral flexible*. Cuaderno de Investigación N°. 3. Centro de estudios de la mujer. Santiago de Chile. <http://www.cem.cl/pdf/cuaderno3.pdf>
- Dingwall, Robert W. J. (2004) *Las profesiones y el orden social en una sociedad global*. REDIE. Revista electrónica de investigación educativa. Vol. 6. Núm. 1. 2004. Universidad Autónoma de Baja California. México. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15506105>
- Drolas, María Ana, P. Lenguita, J. Montes y A. Wilkis (2005) *Una aproximación teórica a la relación entre cultura y trabajo*.  
<http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/ponencias/drolasmontelenguita.htm>
- Dubet, Francois (1989) *De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto*. Estudios Sociológicos VII: 21, 1989. El Colegio de México. México, D. F. [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/KF6CHTDP34Y88Y7MHI66P6IY14TVTV.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/KF6CHTDP34Y88Y7MHI66P6IY14TVTV.pdf)
- Dubet, Francois (2006) *El declive de la institución (profesiones, sujetos e individuos en la modernidad)*. Editorial Gedisa. Barcelona. España.
- Durán Vázquez, José Francisco (2006) *La construcción social del concepto moderno de trabajo*. Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas. 13. (2006.1) <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/13/jfduran.pdf>
- Elmore, Richard F. (2003) *Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación*. Profesorado: Revista de Currículum y Formación del Profesorado. Universidad de Granada. Vol. 7 Núm. 1-2. Pp. 9-48. Granada. España. <http://www.ugr.es/~recfpro>
- Freytes Frey, Ada Cora. (2001) *Desafíos a la Identidad Profesional de los Docentes: la implementación del 3º. Ciclo de la EGB en la Provincia de Buenos Aires*. 5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. <http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/FREYTESFREY.PDF>
- Fullan, Michael (2002). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Editorial Octaedro. Barcelona.
- Galaz, Alberto (2011) *El profesor y su identidad profesional ¿facilitadores u obstáculos del cambio educativo?* Estudios Pedagógicos. XXXVI N° 2. 89-107, 2011. Universidad Austral de Chile.
- García Bartolomé, Mikel (2009) *El devenir del individuo a través de la mirada sociológica*. Papeles del CEIC, núm. 2, septiembre 2009, pp. 1-12. Universidad del País Vasco. Vizcaya. España.
- García Martínez, Alfonso (2008) *Identidades y representaciones sociales: la construcción de las minorías*. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Vol. 18, N° 2 (2008) Universidad Complutense de Madrid. España.

- García, Yecenia y Beatriz Mendoza (2009) *El autoritarismo y su expresión en la formación docente*. Laurus, Revista de Educación. Vol. 15. Núm. 30. Mayo-agosto 2009. Pp. 71-93. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Venezuela. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76120651004>
- Geertz, Clifford (1997) *La interpretación de las culturas*. Gedisa Editorial. Barcelona.
- Gergen, Kenneth J. (1992) *El yo saturado. Dilemas de la identidad en el mundo contemporáneo*. Editorial Paidós. Barcelona. España.
- Giddens, Anthony (2000). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Editorial Península. Barcelona.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2013) *Estadísticas Educativas. Docentes por municipio desglosado por género al inicio del ciclo 2012-2013*. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Nuevo León. Dirección General de Planeación y Coordinación Educativas. Monterrey N. L. México. [http://www.nl.gob.mx/?P=se\\_estadisticas](http://www.nl.gob.mx/?P=se_estadisticas)
- Gómez Orfanel, Germán y Gonzalo Junoy (1976) *Iván Illich y la desescolarización*. Revista de Educación. Núm. 242. 1976. Pp. 105-120. 1976. Ministerio de educación. España.
- Goodman, Paul (1973) *La deseducación obligatoria*. Editorial Fontanella. Barcelona. España.
- Goodson, Ivor (2000) *Recuperar el poder docente* (entrevista con Fernando Hernández). Cuadernos de Pedagogía, Núm 295. pp. 44-49. España.
- Gorman, Elizabeth H. y Rebecca L. Sandefur (2011) "Golden Age," Quiescence, and Revival: How the Sociology of Professions Became the Study of Knowledge-Based Work. *Work and Occupations* 2011 38: 275. <http://wox.sagepub.com/content/38/3/275>
- Guadarrama Olivera, Rocío (2010) *Cultura, Identidad y trabajo. Recuentos, desencuentros y nuevas identidades*. El Colegio de México. Los grandes problemas de México. Tomo XVI Cultura e Identidades. Roberto Blancarte, Coordinador. Coordinadores generales Manuel Ordorica y Jean François Prudh' Homme.
- Guillén, Mauro F. (1990) *Profesionales y burocracia: desprofesionalización, proletarización y poder en las sociedades complejas*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. N° 51. 1990. 33-52. Centro de Investigaciones Sociológicas. Universidad de la Rioja. España. <http://reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=51>
- Hargreaves, Andy (1996) *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambian los profesores*. Madrid: Morata.
- Hargreaves, A. (2003). *Enseñar en la sociedad del conocimiento*. Editorial Octaedro. Barcelona. España.
- Hernández Baqueiro, Alberto (2003) *Trabajo, globalización y cambio cultural en México*. Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey. Núm. 14. [www.redalyc.com](http://www.redalyc.com)
- Holmwood, John. (2006) *Economics, sociology, and the "professional complex": Talcott Parsons and the critique of orthodox economics*. American Journal of Economics and Sociology. Enero, 2006.
- Hualde Alfaro, Alfredo (2005) *Trabajo técnico, aprendizaje y trayectorias profesionales*. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México.
- Huber, Ludwig (2002) *Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado: estudio de caso de Los Andes*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Perú.
- Imbernón, Francisco (2006) *La profesión docente en la globalización y la sociedad del conocimiento*. En Juan Manuel Escudero y Alberto Luis Gómez Editores: *La formación del profesorado y la mejora de la educación*. Octaedro

- 
- |            |            |         |
|------------|------------|---------|
| Editorial. | Barcelona. | España. |
|------------|------------|---------|
- <http://www.ub.edu/obipd/PDF%20docs/Aspectes%20laborals/Documents/La%20profesion%20docente%20en%20la%20globalizacion%20y%20la%20sociedad%20del%20conocimiento.pdf>
- Imbernón, Francisco (2007) *La formación y el desarrollo profesional del profesorado*. Editorial Graó. Barcelona. España.
- Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (2012) *El sistema educativo mexicano y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. Dirección de Investigación. México. D. F.
- Instituto Internacional de Investigación de Tecnología educativa, S. C. (2010) *Educación Hoy: la perspectiva de la OCDE*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Ediciones Instituto Internacional de Investigación de Tecnología educativa, S. C. México. D. F.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009) *Estadísticas Históricas de México 2009*. Tomo 3 Educación. [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema3\\_Educacion.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema3_Educacion.pdf)
- Johansson, Rolf (2003, septiembre) *Case study methodology*. Speech at the International Conference “Methodologies in Housing Research” Organised by the Royal Institute of Technology in cooperation with the International Association of People–Environment Studies, Stockholm, 22–24 September 2003. Estocolmo. Suecia. [www.infra.kth.se/bba/.../Rolf%20Johansson.pdf](http://www.infra.kth.se/bba/.../Rolf%20Johansson.pdf)
- Latapí, Pablo (1992) *El pensamiento educativo de Torres Bodet: una apreciación crítica*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XXII. Núm. 3. Pp 13-44. Centro de Estudios Educativos. México, D. F. [http://www.cee.edu.mx/revista/r1991\\_2000/r\\_texto/t\\_1992\\_3\\_02.pdf](http://www.cee.edu.mx/revista/r1991_2000/r_texto/t_1992_3_02.pdf)
- Ley General de Educación*. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Texto vigente. Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación. 11-09-2013. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México D. F. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>
- Ley orgánica de la instrucción pública*. 2 de diciembre de 1867. Presidencia de la República. [66.147.242.174/~hashesco/senado2010/.../b16-documentosReforma.pdf](http://www.hashesco/senado2010/.../b16-documentosReforma.pdf)
- Lopes, Amelia (2007) *La construcción de identidades docentes como constructo de estructura y dinámica sistémicas: argumentación y virtualidades teóricas y prácticas*. Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado. Vol. 11 Núm. 3. Universidad de Granada. España.
- Marcelo García, Carlos (2002) *Los profesores como trabajadores del conocimiento: certidumbres y desafíos para una formación a lo largo de la vida*. Educar 30, 2002. Pp. 27-56. Universidad de Sevilla. España. <http://ddd.uab.cat/pub/educar/0211819Xn30p27.pdf>
- Marcuse, Herbert. (2011). *Cultura y sociedad. Acerca del carácter afirmativo de la cultura*. [http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/marcuse1.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/marcuse1.pdf)
- Martínez Sauquillo, Irene (2006) *La identidad como problema social y sociológico*. ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura. CLXXXII 722 noviembre-diciembre (2006) Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Salamanca. <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewArticle/69>
- Martínez Seara, Luis (1960) *La independencia de las profesiones liberales*. Revista de Estudios Políticos. N° 113-114, 1960. Págs. 147-158. Universidad de Madrid.

- Martuccelli, Danilo (2013) *Solidaridad, individuación y globalización*. Documentos CIDOB. Dinámicas Interculturales. 17 Marzo 2013. Barcelona Centre for International Affairs. Barcelona. España. [www.cidob.org](http://www.cidob.org)
- Marzal, Antonio (1993) *El ethos del trabajo en la sociedad actual*. En *ética de las profesiones*. (1994). UPCO. 35-52. <http://ice.ub.es/eduttemp/formaciondelprofesorat>
- Méda, Dominique. (1998) *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*. Gedisa Editorial. Barcelona.
- Mejía Botero, Fernando y Félix Francisco Martínez Rodríguez (2010) *Un vistazo a Enciclomedia. ¿Qué sabemos del Programa Enciclomedia a cinco años de su puesta en marcha en aulas de primaria?* Secretaría de Educación Pública. México. D. F. <http://basica.sep.gob.mx/dgme/pdf/materialesLinea/vistazoEnciclomedia.pdf>
- Moreno avarro, Isidoro (1997) *Trabajo, ideologías sobre el trabajo y culturas del trabajo*. Trabajo, Revista Andaluza de relaciones laborales. N° 3 Abril de 1997. Universidad de Huelva. <http://rabida.uhu.es/bitstream/handle/10272>
- Neffa, Julio César, Enrique de la Garza Toledo y Leticia Muñiz Terra (compiladores) (2009) *Trabajo, Empleo, calificaciones profesionales, relaciones de Trabajo e identidades laborales*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Argentina. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa1/neffa1.pdf>
- Nias, Jennifer (1989) *Primary teachers talking: A study of teaching as work. A reflexive account of longitudinal research*. Routledge. Londres. Inglaterra. [www.edu.plymouth.ac.uk/resined/\\_private/.../nias.pdf](http://www.edu.plymouth.ac.uk/resined/_private/.../nias.pdf)
- Nieto de Pascual, Dulce María (2009) *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México. Implementación de políticas educativas: México*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. México. D. F.
- Noguera, José Antonio (2002) *El concepto de trabajo y la teoría social crítica*. Papers 68, 2002, 141-168. Universidad Autónoma de Barcelona. <http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25717/25551>
- Oliveira, Dalila A, Gustavo B. B. Gonçalves y Savana D. G. Melo (2004) *Cambios en la organización del trabajo docente. Consecuencias para los profesores*. Revista Mexicana de Investigación educativa, enero-marzo, año/vol. 9, número 020. COMIE. México, D. F. pp. 183-197. [redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14002012.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14002012.pdf)
- Organización de Estados Iberoamericanos (2012) *Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la Cohesión social*. Programa Iberoamericano en la década de los Bicentenarios. Documento para debate primer a versión. Madrid. <http://www.oei.es/documentociencia.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (2006) *Cambios en el mundo del trabajo*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo 95. Reunión 2006. Informe I C. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. [www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/index.htm)
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2010) *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. París. Francia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013) *Panorama de la Educación 2013*. Nota País. México. D. F.
- Palazón Romero, Francisco y Manuel Tovar Arce (2004) *Trabajo y educación: una relación inquietante*. IX Jornadas de Economía Crítica. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. España. <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec9/portada.htm>

- Palenzuela, Pablo (1995) *Las culturas del trabajo: Una aproximación antropológica*. En *Sociología del trabajo*, N° 24. *Cultura del trabajo y fuentes orales*. Revista cuatrimestral de empleo, trabajo y sociedad. Primavera 1995. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.
- Panaia, Marta (2008) *Una revisión de la sociología de las profesiones desde la teoría crítica del trabajo en Argentina*. Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. <http://200.9.3.98/publicaciones/xml/9/33099/DocW29.pdf>
- Park, Robert E. (2009) *Introduction to the science of sociology*. Formatted 2009 Blackmask Online. <http://www.blackmask.com>The University of Chicago Press. Chicago, Illinois. USA. <http://www.munseys.com/diskseven/xiso.pdf>
- Park, Robert E. (2013) *Sociología, comunidad y sociedad*. EMPIRIA. *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. No. 25, enero-junio, 2013, pp. 195-212. UNED. Madrid. España. [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4118402.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4118402.pdf)
- Parsons, Talcott (1959) *The school class as a social system. Some of its functions in American Society*. Harvard Educational Review. Vol. 29 Num. 4. Fall 1959. Harvard Educational Publishing Group.
- Parsons, Talcott (1984) *El sistema social*. Alianza Editorial. Madrid.
- Pennac, Daniel (2008) *Mal de escuela*. Editorial Mondadori. Barcelona. España.
- Peña Collazos, Wilmar (2009) *El estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales*. *Revista educación y desarrollo social*. Vol. 3, No. 2. Universidad militar “Nueva Granada” Julio - Diciembre 2009. Bogotá. Colombia. <http://www.umng.edu.co/documents/63968/80127/RevArt13Vol3No2.pdf>
- Prieto Parra, Marcia (2004) *La construcción de la identidad profesional del docente: un desafío permanente*. *Revista Enfoques Educativos*. Vol. 6. Núm. 1. 2004. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Reygadas, Luis (2002) *Producción simbólica y producción material: Metáforas y Conceptos en torno a la Cultura del Trabajo*. *Nueva Antropología*, febrero Vol. XVIII, número 60 *Nueva Antropología*, A. C. México, D. F. <http://redalyc.uaemex.mx>
- Sahlberg, Pasi (2009) *Learning first: School accountability for a sustainable society*. En Gasiemy, Spencer y Couture (Eds.), *Educational Accountability* (pp. 1-22) Sense Publisher. Rotterdam/Boston/Taipei.
- Sánchez, Mariano y Juan Sáenz (2009) *El estudio de las profesiones: la potencialidad del concepto de profesionalización*. *Universitas Tarraconensis*. *Revista de Ciencias de la Educación*. Año XXXIII. Tercera época. Junio 2009. Departamento de Pedagogía. Universidad Tarraconensis. Tarragona, España. [http://pedagogia.fcep.urv.cat/revistaut/revistes/juny09/monografic\\_article02.pdf](http://pedagogia.fcep.urv.cat/revistaut/revistes/juny09/monografic_article02.pdf)
- Sánchez Cerón, Manuel y Francisca María del Sagrario Corte Cruz (2012) *La precarización del trabajo. El caso de los maestros de educación básica en América Latina*. *Revista Iberoamericana de Estudios Educativos*. México. Vol. XLII. Núm. 1. Enero-marzo 2012. Pp. 25-54. Centro de Estudios Educativos A. C. México. D. F.
- Schultz, Theodore (1968) *Valor económico de la educación*. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana. México. D. F.
- Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta S. A. Barcelona.
- Sen, Amartya (2001) *La cultura como base del desarrollo contemporáneo*. *Revista Voces* Núm. 25. Universidad de Río Cuarto. <http://www.unrc.edu.ar/publicar/25/dos.html>

- Stake, Robert E. (1978) *The Case Study Method in Social Inquiry*. *Educational Researcher*, Vol. 7, No. 2. (Feb., 1978), pp. 5-8. American Educational Researcher Association. Washington D. C. USA.
- Tedesco, Juan Carlos (1995). *El nuevo pacto educativo*. Madrid: Anaya/Alauda.
- Tedesco, Juan Carlos (2003) *Educación y Hegemonía en el nuevo capitalismo: algunas notas e hipótesis de trabajo*. *Revista Propuesta Educativa*. Núm. 26. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Argentina.
- Thompson, E. P. (1984) *Tradición, revuelta y consciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Editorial Crítica. Barcelona. España.
- Touraine, Alain (1998) *¿Podemos vivir juntos? La discusión pendiente. El destino del hombre en la era global*. Fondo de Cultura Económica. México. D. F.
- Trilla Bernet, Jaume (2009) *Sobre la autoridad supuestamente perdida del profesorado. Cuadernos de Pedagogía*. Núm. 396. Monográfico. 22-26. 2009. WoltersKluwer Educación. Barcelona. España. [http://uom.uib.es/digitalAssets/221/221912\\_2.pdf](http://uom.uib.es/digitalAssets/221/221912_2.pdf)
- Tröhler, Daniel (2009) *Armonizar el globo educativo. Política mundial, rasgos culturales y los desafíos de la investigación educativa*. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. Universidad de Granada. vol 13. Núm. 2. <http://www.ugr.es/~recfpro/rev132FIRINV1.pdf>
- Troman, G. (2008). *Primary teacher identity, commitment and career in performative school cultures*. *British Educational Research Journal*, 34 (5), 619-633.
- Vázquez, José Francisco Durán. *Constitución, crisis y reconfiguración del valor moral del trabajo en el postfordismo*. *Sociología*. [online]. Enero 2008, no.56 [citado 29 Marzo 2011], p.129-148. Disponible en World Wide Web: <[http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So873-65292008000100007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So873-65292008000100007&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0873-6529.
- Van Haect, Anne (1999) *La escuela va a examen. Preguntas a la sociología de la educación*. Editorial Biblos y Miño y Dávila Editores. Madrid. España.
- Vázquez V. Josefina (2010) *Renovación y crisis. Historia Mínima. La educación en México*. El Colegio de México. DorothyTanck de Estrada, Coordinadora.
- Veira, José Luis y José Romay (1998) *La cultura del trabajo y el cambio de valores*. *Revista Sociológica* N° 3. [ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2705/1/SO-3-2.pdf](http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2705/1/SO-3-2.pdf) Universidad de la Coruña.
- Weber, Max (1984) *La Ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Premiá Editora. México, D. F.
- Weber, Max (1984) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México. D. F.
- Wilensky, Harold (1964) *The professionalization of everyone?* *The American Journal of Sociology*. Volume LXX. Number 2. September 1964. [www.jstor.org/stable/2775206](http://www.jstor.org/stable/2775206)
- Woods, P. y Jeffrey, B. (2002). *The reconstruction of primary teacher's identities*. *British Journal of Sociology of Education*, 23 (1), 89-106.
- Woods, P., Jeffrey, B, Troman, G. y Boyle, M. (2004). *La reestructuración de las escuelas: la respuesta de la escuela primaria al cambio social*. Editorial Akal. Madrid. España.
- [www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/download/.../1117](http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/download/.../1117)

Yin, Robert (1989) *Case Study Research. Design and methods*. Fourth Edition. Sagepublications Inc. ThousandOaks, California. USA.

Yin, Robert (s/f) *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. SAGE Publications. International Educational and Professional Publisher. Thousand Oaks London New Delhi. <http://www.polipub.org/documentos/YIN%20ROBERT%20.pdf>

Yin, Robert K. COSMOS Corporation (2004) *Case study methods*. To appear in the 3rd edition of *Complementary Methods for Research in Education*, American Educational Research Association, Washington, DC. USA.

Zapata, Francisco (1986) *Hacia una sociología del trabajo latinoamericano*. Revista Nueva Antropología abril año/volumen VIII. Núm. 029. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15902702>

**Los gobiernos perredistas en la Ciudad de México:  
prioridades en la política educativa<sup>60</sup>**

**Claudia Alaníz Hernández**

Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Pedagógica Nacional

**Resumen**

En 1997 el Distrito Federal vivió las primeras elecciones de Jefatura de Gobierno en su historia. Desde entonces el triunfo del Partido de la Revolución Democrática ha sido refrendado en los comicios subsecuentes donde dicho partido, además mantiene su condición de partido de oposición respecto de la presidencia de la República. Con ello en la Ciudad de México ha avanzado la construcción de un proyecto cuyas políticas públicas han posicionado algunos temas en la agenda nacional. Esta particularidad, permite considerar el componente territorial e ideológico-partidario como elementos para enmarcar la acción del Estado en la capital del país en un determinado campo de las políticas públicas.

El objeto de estudio es la política educativa en tanto política pública en el Distrito Federal a partir del arribo de los gobiernos perredistas. El trabajo que se ofrece, posibilita reconocer la política educativa que han conformado los gobiernos perredistas con el propósito de identificar en qué medida el proyecto educativo de la capital del país se corresponde con los principios ideológicos de la izquierda. Para ello se revisa la interacción entre instituciones formales (como la Jefatura de Gobierno y la Asamblea Legislativa), para analizar las prioridades y su impacto en la atención de los problemas educativos.

La investigación constituye una aportación para superar la idea del voluntarismo político de los gobernantes y contribuir a comprender como la concepción legislativa denota la manera en que se conciben los problemas educativos y por tanto sus posibles soluciones a partir de tres ejes: el establecimiento de un marco legal, la asignación de recursos y la implementación de una determinada política de atención.

**Referentes de estudio de la política educativa**

Metodológicamente, nos ubicamos con el neo-institucionalismo sociológico para explicar las lógicas de atención de los problemas educativos que se han implementado durante los tres primeros gobiernos electos en el Distrito Federal.

---

<sup>60</sup> avance de investigación en el marco del proyecto PAPIIT “Partidos, gobierno y democracia: el Partido de la Revolución Democrática en el DF (1997-2012)” coordinado por el Dr. Francisco Reveles Vázquez en la FCPyS-UNAM, en el cual colaboro.

Para abordar la política educativa en la capital del país, partimos de un enfoque socio-territorial-temporal, en el cual se toman en cuenta instrumentos e indicadores con que cuenta la ciudad sobre planificación sectorial, con el propósito de ubicar desfases y/o concordancias con la propuesta ideológica partidista del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Partimos de la idea de que estudio de la política pública va más allá de las decisiones de gobierno, implica también el acuerdo con otras instancias públicas e incluso particulares para atender los asuntos públicos. Ello involucra la revisión de diversos instrumentos, si recuperamos a Howlwt y Ramesh(1995), podríamos ubicar tres niveles de intervención del Estado:

- a) Los exclusivos del Estado: marco regulatorio, instituciones y organizaciones estatales o públicas.
- b) Los mixtos: subsidios, contribuciones y campañas
- c) Los privados: asociaciones civiles, comunidades, familias.

Con ello se reconoce que la política pública abarca más que la simple norma jurídica y pueda ayudar a entener por qué un marco regulatorio por si mismo no es capaz de garantizar el adecuado curso de acción de una política.

Al respecto Velásquez acota:

“La política pública no es un acto reflejo; es un proceso intencional mediante el cual las autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares, definen una situación como problemática que debe ser intervenida, establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos... Los actores públicos y privados lucharán por incidir en la forma com se definan los problemas, objetivos e instrumentos. Sus ideologías, enfoques e intereses afectarán el resultado de este ejercicio.” (2009, 165)

Por otro lado, nos apoyamos en las investigaciones de Jolly, quien establece que el verdadero reto de las políticas públicas es la territorialización de la acción pública.

Al respecto el Distrito Federal bajo los gobiernos perredistas ha sido un ejemplo de impulso a la participación social bajo esquemas de territorialización a través de una estructura de redes, característica que no se observa en las demás entidades del país (incluso en las gobernadas por el PRD). Al mismo tiempo es un ejemplo de las complejas relaciones de poder que entran en juego entre el Estado y el territorio, donde la norma jurídica por sí misma no es suficiente para garantizar la eficiencia de la política pública.

La promoción de la participación social podría asociarse con la idea de política pública de Pierre Muller e Yves Surel:

“es una manera de gobernar ,un modo de gobierno...en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) pasa por la puesta en marcha de coordinación multi-niveles ymulti-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para movilizar competencias e implementar formas de legitimación de las decisiones” (1998,96).

En nuestro caso, no pretendemos la revisión de la política educativa como un continuum de acción gubernamental, sino dar cuenta de los cambios o continuidades que constituyen las fases de cambio de Jefe de Gobierno, a lo que Surellama las fases de transición, de crisis o de ruptura, que caracterizan a menudo la acción pública(2008, 44).

Sería difícil pensar en una alineación ideológica con la izquierda de manera inmediata al arribo del perredismo a esferas de la administración pública. Sin embargo la revisión de sus acciones como partido en el gobierno, y particularmente como oposición respecto del gobierno federal (tanto en la alternancia panista como al regreso del PRI a la presidencia), constituye un tercer eje de análisis transversal. En este apartado se plantea básicamente la revisión de las estrategias de atención universal y de focalización que se han instrumentado en materia educativa

Con respecto al plano ideológico, es un lugar común descalificar el perredismo como una opción de izquierda por su papel moderado, el uso de prácticas clientelares y otros vicios atribuidos al régimen autoritario. Sin embargo no se puede dejarse de lado el origen del partido como fuerza aglutinadora de diversos grupos y organizaciones en torno a la escisión del PRI que encabezara Cárdenas. Reveles señala esta heterogeneidad en las izquierdas modernas:

...siguen actuando socialistas, socialdemócratas, partidarios...de la “tercera vía” y expresiones que se destacan por su postura antineoliberal y al mismo tiempo por la falta de un perfil claramente ubicado en una corriente ideológica particular. En el caso mexicano, el PRD ha buscado perfilarse como una opción de izquierda sin que por el momento sea clara su ubicación en la socialdemocracia o en la tercera vía a nivel internacional. Pero su oposición a muchas políticas del gobierno federal desde 1988 - 1989 evidencia su rechazo al neoliberalismo (2008:113,223).

Cuando consideramos al Partido de la Revolución Democrática como partido de izquierda nos referimos a su vocación por una sociedad más igualitaria. En este sentido de manera particular interesa revisar la política social:

“las llamadas políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, las cuales se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado” (Ziccardi: 2008, 128).

Por ello la revisión de las líneas de acción gubernamental que dicho partido ha instrumentado permitirá ubicar la relación con sus postulados y principios ideológicos.

### **El arribo del PRD al gobierno del DF**

Desde la realización de las primeras elecciones locales en la historia de la ciudad de México en el año 1997 han arribado a la Jefatura de Gobierno los candidatos postulados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Dicho partido propuso una oferta vinculada con valores de izquierda, colocando el problema de la desigualdad en el centro de su política social, distinguiéndose de las posiciones del

gobierno federal (tanto el Partido Acción Nacional como el Revolucionario Institucional han observado mayor identificación ideológica con la derecha).

La polémica en el sistema se centró en la dicotomía autoritarismo-democracia. Las oposiciones se colocaron de un lado y de otro: el PRI como representante del viejo régimen y sus adversarios de izquierda o de derecha en el flanco pro democrático. Las políticas de ajuste económico que estableció el PRI desde 1982 lo situaron en la dimensión ideológica de la derecha. Y su condición de hegemonía en el régimen autoritario no hizo sino refrendar esa ubicación (Reveles, 2014).

Con ello, las estrategias del gobierno perredista en política social y particularmente materia educativa han logrado posicionar algunos temas en la agenda federal que, de no ser por la competencia electoral ante un escenario de pluralidad política, no habrían sido objeto de debate<sup>61</sup>.

El estudio del proyecto educativo para la capital del país no puede dejar de analizarse desde la línea de una coyuntura política favorable. Ello se refleja en la percepción social de oportunidad de cambio que ofreció la participación en la elección de Cuauhtémoc Cárdenas como primer jefe de gobierno para la Ciudad de México en 1997.

Otro elemento sin duda fue la postulación del PRD ante la opinión pública como una alternativa política distinta al desacreditado priismo. Ello contribuyó a que el perredismo se presentara como una opción sensible a los problemas de la urbe, logrando una clara preferencia política creando una *ventana de oportunidad* (Kingdon: 1984), al contar con mayoría parlamentaria en la Asamblea Legislativa (AL-DF) para impulsar los proyectos del gobierno local<sup>62</sup>.

No podemos dejar de considerar como un factor importante para analizar la situación del sistema educativo de la capital del país, el marco de las políticas modernizadoras iniciadas en 1992. Con la firma del Acuerdo inició un proceso de transferencia de la administración de los servicios en educación básica y normal a nivel nacional, manteniendo un control central a través de la SEP.

La federalización fue más discursiva que real. En los hechos varios estados perdieron atribuciones y capacidad de decisión frente al SNTE, el cual conservó la representación nacional para las negociaciones del contrato colectivo de trabajo<sup>63</sup>. En este contexto, el DF se mantuvo en una situación de excepción con respecto de las demás entidades, (tanto durante el último gobierno federal priista y el actual, como en las dos administraciones panistas), pues se ha impedido la integración del sistema educativo de la Ciudad de México<sup>64</sup>.

---

61 Baste como ejemplo dentro de la política social el programa de la ayuda a los adultos mayores y la inclusión del bachillerato dentro del esquema obligatorio.

62 Podemos calificar que estas condiciones generaron lo que Kingdon denomina “ventana de oportunidad”: en el proyecto educativo perredista en el DF coincide la percepción de una determinada condición social como problema ( la desigualdad de acceso educativo), con la creación de programas específicos acompañados de un conjunto de alternativas políticas en el marco de una coyuntura favorable.

63 Ornelas (2008) analiza cómo la supuesta federalización de la educación básica constituye una colonización de espacios políticos para el SNTE al analizar el caso de diez estados.

64 La transferencia en otros estados tampoco fue tersa. Debe mencionarse que el gobierno federal desatendió la cuestión del financiamiento de la educación básica al establecer la descentralización de la operación de dichos servicios. Por ello algunas

Las causas de esto fueron varias. En primer término, el peculiar estatus jurídico de la capital del país: no es una entidad más de la federación sino la sede de los poderes federales. A la firma del Acuerdo no tenía gobierno propio sino una Regencia dependiente del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, al transformarse el orden jurídico, el gobierno del DF fue ganado por el PRD, partido de oposición al PRI (titular del gobierno federal en ese momento) y no se quiso conferir este recurso de poder a un partido de oposición al partido hegemónico. Una causa última pero determinante tiene que ver con la decisión del SNTE de no ceder este espacio de negociación a su disidencia, quien concentra una amplia base de apoyo en la capital del país.

Todo ello provocó que la descentralización educativa en el DF se pospusiera y que los gobiernos perredistas enfrentaran dificultades para llevar a cabo sus proyectos educativos. Pese a todo, sus programas han avanzado, distinguiéndose y a veces confrontándose con los del gobierno federal.

### **Marco normativo**

Durante el gobierno del ingeniero Cárdenas, el programa de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), constituye el primer instrumento de atención a las desigualdades en la ciudad de México. Integra diversas estrategias para atacar los problemas relacionados con la condición de pobreza:

El objetivo primordial se enfocó en la prevención y atención de problemas psicosociales mediante la construcción de una red socio-territorial que hiciera posible desarrollar modelos de atención específicos para cada barrio y/o colonia. (Mundo: 2011, 3).

Uno de los componentes del SECOI se apoyó en la infraestructura del DIF-DF para adecuar y ampliar la oferta de servicios sociales a través de la firma de convenios de colaboración con diferentes instancias de gobierno con instituciones académicas y organizaciones civiles.

Por el corto plazo de aplicación pero sobre todo por la falta de evaluación, no se puede conocer el impacto real de dicho programa, pero fue un insumo básico para la Ley de Desarrollo Social del DF (2000) donde se asume la obligación del Estado con respecto a “Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales”.

Quizá el principal reto y al mismo tiempo logro del proyecto SECOI, fue la creación de redes comunitarias que permitieron conformar una estructura organizativa para los posteriores programas sociales que se ha implementado el GDF y que se institucionalizaron en el programa *Red-Ángel* (2010).

Las divisiones internas características del perredismo no presentaron diferencias en materia de política social dentro de la Asamblea Legislativa. Dentro de las nuevas atribuciones del Gobierno en el DF se promulgó la Ley de Educación en 1997. En ella se puede identificar la definición de prioridades dentro del proyecto educativo de la capital del país.

---

entidades (como Tlaxcala y Oaxaca) llegaron a plantear la *devolución* de los servicios de educación básica y normal a la Federación ante la imposibilidad de sostenerlos.

Existen algunas diferencias sustantivas entre la perspectiva de la educación propuesta por la Asamblea legislativa del DF y la Ley General de Educación. Si bien ambas ratifican lo expuesto en el Art. 3° de la constitución, la primera se compromete con garantizar educación para todos, reconoce las desigualdades para el acceso educativo atendiendo la perspectiva de género y buscando una sociedad con una concepción comunitaria.

En las administraciones perredista el derecho universal a la educación es considerado un factor clave para superar la situación de pobreza, constituye una condición mínima de protección social e infraestructura social básica, por eso la Ley de Desarrollo Social ratifica la obligación del Estado para:

Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social (ALDF: 2000,1).

Ello se ratifica en la perspectiva del Art. 4° de la Ley de educación, donde existe una concepción de la educación como derecho humano (y no como bien sujeto al mercado donde el estado solo se compromete a ofertarla) por tanto fija el compromiso de garantizar que toda la población tenga acceso a ella. Este reconocimiento implícito a la falta de oportunidades para cursar desde la educación preescolar hasta el bachillerato, se complementa en el art. 5° de la misma ley:

Artículo 5°. Todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad, considerando las diferencias sociales, económicas o de otra índole de los distintos grupos y sectores de la población, en correspondencia con sus particulares necesidades y carencias, y sin más limitaciones que la satisfacción de los requerimientos establecidos por las disposiciones legales respectivas. (GODF, 2007)

El art. 9 en su inciso “C” ratifica una concepción comunitaria como elemento clave para mejorar la convivencia humana:

“tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción por el interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los seres humanos, evitando los privilegios de raza, de religión, de grupo, de sexo, de condición económica e individuales”; (GODF: 2007)

Así mismo reconoce el problema de género existente en la capital del país como un factor que incide en el abandono escolar, al incorporar los incisos e, f y g con la reforma del 15 de mayo de 2007, se busca un marco de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Cabe mencionar que si bien podemos ubicar una perspectiva de izquierda por el énfasis en la política social en las tres administraciones perredistas de la capital del país que revisamos, en la encabezada por el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas el foco de atención eran los grupos vulnerables a través del SECOI; en

la Jefatura de López Obrador se introduce el componente territorial con el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) para situar a los grupos a quienes se encontraban dirigidos los apoyos. Finalmente, en la administración de Marcelo Ebrard la focalización de la población objetivo fue el eje que para tratar de garantizar estándares mínimos de infraestructura social básica como derecho universal para los habitantes del DF.

Para ello resultó fundamental la integración del Atlas de Marginación de la Ciudad de México (2003), pues los indicadores a nivel nacional ubican generalmente al DF y algunas de sus delegaciones muy por encima de la media nacional. El Atlas permitió ubicar zonas de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación, además posibilitó una mejor organización territorial apoyada en la estructura de redes de participación social al priorizar a los grupos de alta y muy alta marginación.

Independientemente del sello personal que cada uno de los Jefes de gobierno en la ciudad de México ha querido dar a su administración, existe una constante: la atención de sectores vulnerables buscando la universalización de acceso a los servicios, y cuando el presupuesto no lo permite, se ha brindado una atención prioritaria a las zonas de muy alta marginación de la capital del país.

### **Programas estratégicos en educación**

#### **a) En educación básica**

El único programa que atiende el DF en todos los planteles públicos de educación básica desde 1993 es el de mantenimiento a escuelas. Opera por solicitud directa de las escuelas a las delegaciones políticas y observó una disminución de sus recursos en términos reales por las imprecisiones sobre financiamiento a la firma del Acuerdo. No mantiene el ritmo de crecimiento en el ejercicio de recursos tanto para mantenimiento como para construcción de escuelas de los tres niveles de educación básica.

La SE-DF introdujo en abril del 2008 la modalidad de Presupuesto Participativo como estrategia democrática que permita tanto el fortalecimiento del tejido social al promover la participación organizada de escuelas donde la comunidad participa tanto en la toma de decisiones como en la contraloría social del ejercicio de recursos programados para el mantenimiento de los planteles educativos.

Por otro lado, en cuanto a programas destinados a los estudiantes es pertinente mencionar que uno de los grupos vulnerables al que no siempre se reconoce es el constituido por la infancia. En las grandes urbes suele invisibilizarse el trabajo infantil e incluso llega a verse como algo “natural” el abandono escolar por cuestiones asociadas a la pobreza:

... la incursión de los menores de forma prematura en el campo productivo puede venir acompañada del abandono de los estudios al considerar que el tiempo invertido en la escuela se podría dedicar a la generación de recursos económicos, situación que puede aquejar en mayor medida a las niñas, puesto que por cuestiones culturales que si bien con el paso de los años se han venido modificando, persiste la creencia de que la inversión en la educación de las mujeres es un desperdicio si al final éstas se van a dedicar al trabajo doméstico, desempeñando su papel como amas de casa. (Mundo: 2011, 16)

Por ello los programas de entrega tanto de útiles como de uniformes escolares del GDF son de cobertura universal, tienen como propósito evitar que los niños inscritos en preescolar, primaria y secundarias públicas abandonen la escuela por los gastos que puedan implicar para sus familias estos insumos. Se debe recordar que los pobres invierten más en la educación de sus hijos, pues dichos materiales aunados a las llamadas cuotas voluntarias constituyen un porcentaje mayor de su ingreso mensual en comparación con lo que invierten las familias de mayores recursos.

El primero de los programas de apoyo a la infancia fue el de *útiles escolares* para los estudiantes de escuelas primarias públicas del DF en el año 2004.<sup>65</sup> Desde el ciclo escolar 2007 se extendió a los tres niveles de la educación básica.<sup>66</sup>

El Programa de *Uniformes Escolares* se instrumentó en el 2006. Surge con el fin de apoyar la economía de las familias de los alumnos inscritos en escuelas públicas del DF en preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple.

Otro programa que cubre con esta finalidad es el de entrega de libros de texto gratuitos para alumnos de secundaria, recordemos que hasta antes de 1998 solo se distribuían libros gratuitos para educación primaria.

**Tabla 1. Programa de Libros de Texto para Estudiantes de Secundarias Públicas. Libros adquiridos y montos de inversión 1998-2005.**

Ciclo Escolar	Libros adquiridos	Monto
1998-1999	1,341,540	\$32,668,038.38
1999-2000	873,150	\$26,654,389.00
2000-2001	854,820	\$30,682,047.56
<b>Total</b>	<b>3,069,510</b>	<b>\$90,004,474.94</b>
2001-2002	2,143,110	\$74,225,909.40
2002-2003	670,000	\$22,666,100.00
2003-2004	623,871	\$19,642,496.29
2004-2005	509,395	\$10,600,009.74
2005-2006*	577,192	\$12,797,425.88
<b>Total</b>	<b>3,991,201</b>	<b>\$139,931,943.31</b>
<b>Total Programa</b>	<b>7,593,078</b>	<b>\$229,936,416.25</b>

\*Costo estimado al 15 de julio de 2005.

Fuente: Informe de Gobierno del DF, 2006, Anexo estadístico p.401.

<sup>65</sup>Respaldo por la ley correspondiente que establece el derecho a recibir un paquete de útiles escolares para los estudiantes de escuelas públicas de educación básica en el DF Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero de 2004.

<sup>66</sup>A partir del ciclo escolar 2007 incluye preescolar y primaria. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de junio de 2006.

Niñ@s Talento otorga un apoyo de hasta \$3,000.00 anuales que busca fomentar el interés por el estudio de los niños de primaria que muestran un buen nivel de desempeño (promedio mínimo de 9). Ofrece una beca mensual y un taller artístico, cultural o deportivo. Opera a través del DIF-DF, ante la negativa de la SEP para participar en la canalización de beneficiarios.<sup>67</sup>A partir de 2009 amplió su universo de atención a alumnos de secundaria con la denominación de *Jóvenes-talento*.

**Tabla 2. Beneficiarios del Programa Niñas y Niños Talento 2008-2012**

Año	2008	2009	2010	2011	2012*
Total	102,008	101,510	120,030	117,222	98,130

\*Al 31 de julio de 2012.

Fuente: *Elaboración propia con datos del 6° Informe de Gobierno, GDF 2012.*

Este programa de la administración de Ebrad, es el único que contraviene los principios de focalización por nivel de marginación y reproduce las prácticas de incentivo al mérito individual tradicionales de las becas federales: los estudiantes con buen logro académico generalmente son reconocidos y estimulados por sus padres y maestros, tampoco se ubican entre los grupos vulnerables de abandono escolar.

Por otro lado, el proyecto de *Educación garantizada* establece un seguro para que en caso de fallecimiento del padre o tutor se garantice una beca de estudio hasta el nivel medio de todos los estudiantes de la Ciudad de México a partir del 2007, pero observa fallas de origen al no aclarar el seguimiento de los alumnos hasta la conclusión de sus estudios ni contar con reglas de operación.

**Tabla 3. Beneficiarios del programa Educación Garantizada 2007-2012**

Ciclo 2007-08	Ciclo 2008-09	Ciclo 2009-10	Ciclo 2010-11	Ciclo 2011-12
1,362	2,647	4,684	6,579	8,088

Fuente: *Elaboración propia con datos del 6° Informe de Gobierno, GDF 2012.*

Otro programa dirigido exclusivamente al nivel secundaria es *Dirección General de Atención Integral al Estudiante*. Se enfoca a jóvenes de comunidades con altos niveles de violencia y delincuencia, inscritos en secundarias públicas del DF que cuenten con méritos académicos, deportivos, artísticos o culturales, o en su caso, con insuficiencia económica familiar que ponga en riesgo la permanencia en la escuela. Inició su operación en el 2008 con una meta de atención de 66,000 estudiantes.

Busca que quienes han dejado de estudiar regresen a concluir sus estudios o bien, aprendan un oficio. La estrategia de atención es a través de la organización de eventos deportivos, artísticos y culturales para impulsar la participación de los estudiantes e incidir en su desarrollo físico, intelectual y emocional.<sup>68</sup> En

67 Fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Octubre de 2007 e inició inmediatamente su operación. Los talleres funcionan a través de tutores coordinados de las siguientes instituciones: la Secretaría de Cultura, el Instituto de Ciencia y Tecnología, el Instituto del Deporte, la UNAM, el IPN, la UAM, el CINVESTAV, la SOGEM, y el Colegio de Profesionales en Educación Física.

68 El modelo de atención considera los factores y determinantes de la situación social, familiar, cultural, educativa, física, sexual, intelectual y mental de los jóvenes que han abandonado sus estudios. Es coordinado por pasantes de licenciatura con experiencia en trabajo en comunidades y adolescentes. Con el propósito de generar un esquema de integración les otorga una tarjeta de acceso gratuito al transporte público de la ciudad y organiza talleres sobre prevención de adicciones, educación sexual,

2007, por ejemplo, otorgó 1,468 apoyos de \$400.00 a estudiantes de secundaria de la delegación Iztapalapa en situación de riesgo.

El programa de becas para niñas y niños entre 6 a 14 años de edad en condiciones de vulnerabilidad social, encargado al DIF-DF. Surgió en el año 2001, busca limitar la deserción escolar y la temprana incorporación al trabajo de los niños, así como disminuir el riesgo de caer en situación de calle. Da preferencia a las familias que ganan menos de dos salarios mínimos y a los hijos de madres solteras.

Este programa ha presentado avances en la cobertura en los últimos cuatro años, pasando de 17,800 beneficiarios al final de la anterior administración, a 22,775 en la actual, representando un incremento del 27.9%, y contando con un presupuesto de 224.5 mdp.<sup>32</sup>

**Tabla 4: Becas a niños en condición de pobreza y vulnerabilidad (2007-2012)**

Delegación	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Álvaro Obregón	1,570	1,645	1,629	1,625	1620	1880
Azcapotzalco	584	680	694	711	752	869
Benito Juárez	263	306	301	291	289	333
Coyoacán	923	1,111	1,112	1,356	1360	1571
Cuajimalpa de Morelos	517	596	623	652	652	753
Cuauhtémoc	709	842	880	980	995	1149
Gustavo A. Madero	2,323	2,491	2,503	2,504	2653	3066
Iztacalco	868	938	937	963	976	1127
Iztapalapa	3,922	4,684	4,625	4,468	4499	5199
Magdalena Contreras	632	745	732	760	758	876
Miguel Hidalgo	352	473	512	617	626	723
Milpa Alta	1,736	2.1	2,079	2,253	2283	2638
Tláhuac	1,240	1,332	1,322	1,366	1413	1632
Tlalpan	1,209	1,404	1,386	1,418	1434	1657
Venustiano Carranza	701	825	816	810	820	947
Xochimilco	2,255	2,603	2,624	2,990	2990	3455
<b>TOTAL</b>	19,804	22,775	22,775	23,764	24120	27.875
<b>Presupuesto ejercido</b>	180,018,360	210,909,038	215,305,740	224,653,649	214,790.980	228,022,389

Fuente: 6° Informe de Gobierno del DF, 2012, p.32.

## b) educación Media y Superior

---

habilidades para la vida, salud, deporte, recreación, cultura, artes, nutrición, factores de riesgo para el desarrollo juvenil, resiliencia y empoderamiento de los jóvenes. En 2009 contó con un presupuesto de un millón doscientos mil pesos.

En el periodo analizado podemos detectar el posicionamiento prioritario de un problema visible a la sociedad: la falta de oportunidades en el nivel de bachillerato<sup>69</sup>.

La idea original de conformar la primera preparatoria dependiente del GDF nace en 1998, cuando se concreta el interés por fortalecer la educación pública. La selección del nivel medio no es fortuita, obedece a dos condicionantes: la primera relacionada con la imposibilidad de operar el nivel básico, y la segunda porque el bachillerato ofrece la posibilidad de atender un nivel educativo que ha venido frenando su expansión a pesar del incremento de demanda: sólo el 40% de los alumnos que egresan de secundaria encuentra lugar en las escuelas públicas de educación Media Superior (lo que representa una cobertura del 80%).

Aunado a ello, es el nivel educativo donde se enfrenta una mayor deserción a partir de la implementación del examen de concurso para la selección de aspirantes de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS, en la cual de manera conjunta el DF y los 22 municipios conurbados del Estado de México acordaron su aplicación desde 1996, con el propósito de evitar la duplicidad de solicitudes de inscripción por parte de los estudiantes).<sup>70</sup>

La disposición del GDF se orientó a crear un sistema de bachillerato con el establecimiento de planteles estratégicamente distribuidos en zonas de media, alta y muy alta marginación. Fue una decisión emblemática transformar las instalaciones de la ex cárcel de Mujeres de Santa Martha (en la Delegación Iztapalapa), para constituir la primera escuela preparatoria dirigida a los jóvenes de esta zona de alta marginación. Este plantel no solo benefició a la población de Iztapalapa y Tláhuac, sino de los municipios de la zona conurbada que no contaban con suficientes opciones educativas.

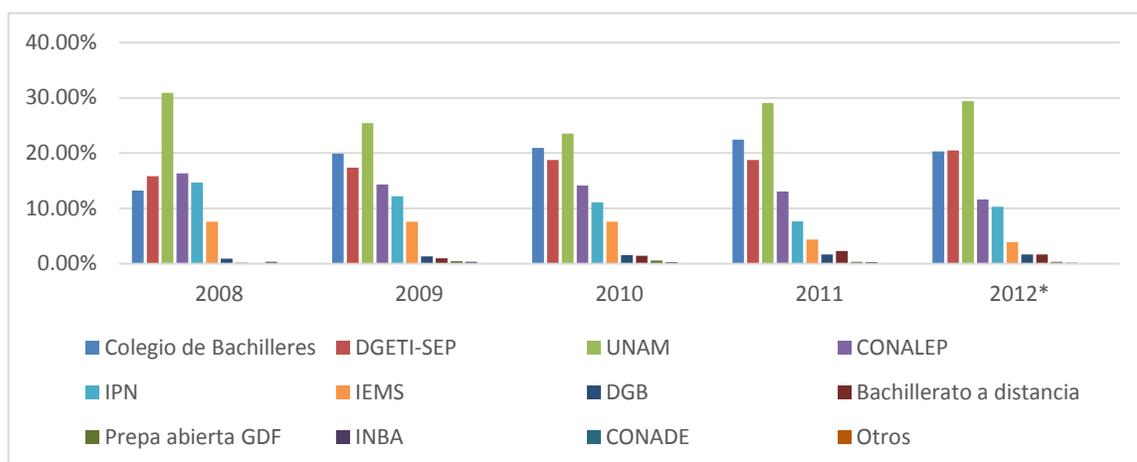
A pesar de los esfuerzos por ampliar su cobertura con la modalidad a distancia y del otorgamiento de una beca adicional a la del programa *Prepa-sí* con un presupuesto anual de 40 millones de pesos, atiende al 6.2% de la matrícula total de bachillerato en el DF y no ha logrado mejorar su nivel de eficiencia terminal que en 2012 fue de 32.45%, por lo que se estima que cerca de 270,000 personas más quedan fuera de este nivel educativo considerado como obligatorio dentro de nuestra constitución.

---

69 México ocupa el penúltimo lugar entre los países miembros de la OCDE en cobertura de población de 15-19 años matriculada en educación media, correspondiente al 48.2% cuando el promedio entre estos países es de 81.5% (OCDE, 2007).

70 Con dicho examen los estudiantes de tercer grado de secundaria pueden “seleccionar” las veinte opciones de escuelas en las que deseen continuar sus estudios con el propósito de evitar duplicidad en la asignación de lugares pues previo a la aplicación del examen, se contaba con una absorción en el nivel medio de 107% con respecto a los egresados de secundaria de la ciudad de México. Ello como consecuencia de la movilidad de estudiantes del Edo. Méx. al DF. Por otro lado, al ser bajo el porcentaje de alumnos que acceden a su primera opción, se ha incrementado el número de deserciones: sólo 38 de cada cien estudiantes obtiene un lugar en bachillerato y 33% del total logran acceder a su primera opción. Fuente: *Secretaría de Educación del DF*. 2007.

**Gráfico 1: Beneficiarios del Programa Prepa-sí por institución % (2008-2012)**



\*Al 31 de Julio de 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos del 6° Informe de Gobierno, GDF 2012. Anexo estadístico.

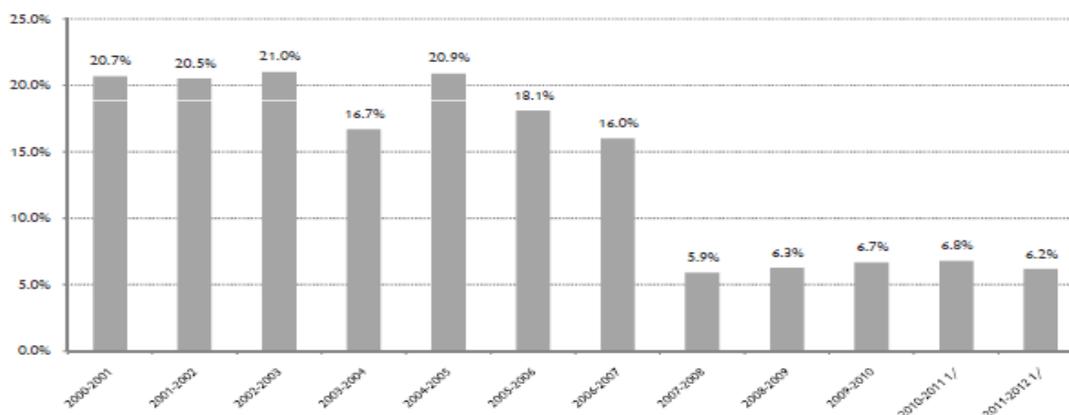
**Tabla 5: Total de beneficiarios Prepa-sí por año**

Año	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	132,138	267,495	300,073	177,331

Fuente: 6° Informe de Gobierno, GDF 2012. Anexo estadístico.

No sería posible determinar el grado de influencia de estos programas en la disminución de la deserción en el bachillerato, pero ha pasado del 20.7% en el ciclo escolar 2000-2001, a 6.2% en el ciclo 2011-2012.

**Gráfico 2. Porcentaje de deserción en Educación Media Superior en el DF**



Fuente: 6° Informe de Gobierno del DF, 2012 (Anexo estadístico).

Por otro lado, en 1998 cuando el rector Barnés intentó aumentar las cuotas en la UNAM, si bien Cuauhtémoc Cárdenas se manifestó a favor de mantener la gratuidad, expresó que la iniciativa de crear una universidad en el Distrito Federal, era uno de ``los tantos proyectos que se presentaron a lo largo de

su campaña, y que desde hace mucho tiempo han venido estudiando y analizando las propias universidades", aunque explicó que por el momento no se ha definido nada al respecto. A diferencia de López Obrador, quien en la presentación de Los 40 compromisos como Jefe de gobierno, incluyó su plan de austeridad y la construcción de 16 preparatorias y una universidad (La jornada, 4/agosto/2000).

La Universidad de la Ciudad de México se inauguró en la Jefatura de López y cambió su denominación al adquirir la autonomía en 2005. Dicha universidad a observa una situación similar a las preparatorias del IEMS, que a pesar del crecimiento de su matrícula a una década de iniciar su operación solo atiende al 2.72% de los estudiantes de educación superior y cuenta con una bájísima tasa de eficiencia terminal de menos de cincuenta egresados titulados en el mismo periodo.

Tabla 6. UACM. Matrícula por Plantel 2003-2005.

Plantel	Matrícula 2003-1	Matrícula 2004-1	Matrícula 2005-1*
Centro Histórico	397	376	197
Iztapalapa	570	794	535
San Lorenzo Tezonco	-	268	2,899
Del Valle	371	358	272
Reclusorios	-	-	30
Total	1,338	1,796	3,933

\*Información al 30 de junio.

Fuente: Gobierno del Distrito Federal. "Informe de Gobierno. Anexo Estadístico". Septiembre 2005. México. P.406.

## Conclusiones

Por tratarse de un primer acercamiento al tema, falta profundizar en el análisis, pero el balance preliminar de los gobiernos perredistas en la capital del país permite observar que existe una constante: la atención de sectores prioritarios buscando la universalización de acceso a los servicios, y cuando el presupuesto no lo permite, se ha brindado una atención prioritaria a las zonas de muy alta marginación de la capital del país

Una de las debilidades dentro de las políticas sociales del DF es que a mitad de los programas no cuenta con Reglas de Operación. Por un lado esto no permite institucionalizar y garantizar su funcionamiento al cambio de cada jefatura de gobierno, y por otro, no registra mecanismos claros para su instrumentación y su posterior evaluación con mayor transparencia, lo cual puede facilitar un manejo clientelar.

No se ha logrado evitar la duplicidad de apoyos: no existen argumentos para explicar por qué los estudiantes de las preparatorias del DF reciben además de Prepa-sí la beca de exclusividad del IEMS. Incluso una situación similar de duplicidad se presenta dentro del mismo programa de Prepa-sí.

La valoración de los programas que hace el gobierno del DF se limita a la división entre el presupuesto asignado y el número de beneficiarios de los programas, falta establecer indicadores cualitativos que permitan ponderar los avances en materia de disminución de la pobreza y de garantía a los derechos

sociales, que a final de cuentas ha sido el eje de la política social de las tres gestiones perredistas en la capital del país.

### **Fuentes de consulta**

- Asamblea Legislativa del DF, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 27 de enero de 2004.
- Asamblea Legislativa del DF, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 24 de Octubre de 2007.
- Asamblea Legislativa del DF, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 14 de junio de 2006.
- Asamblea Legislativa del DF, Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. 2000
- Asamblea Legislativa del DF, Ley de educación del Distrito Federal. 2000.
- Asamblea Legislativa del DF, Ley de educación del Distrito Federal. 2013.
- Howlett, Michael y Ramesh, M., “Studing Public Policy cycles and policy subsystems, *University Press, Oxford*, 1995.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, Alternatives and Poublic polices*, Boston; Little Brown&Co. Montchrestien, 1998.
- Muller, Pierre, Surel Yves. “La gouvernance”, en *Analyse des politiques publiques*,
- Mundo López, Angel (2011), *POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1997-2010)*  
disponible en: [http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po\\_ds\\_df.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po_ds_df.pdf)
- Ornelas, Carlos (2008) *Políticas, poder y pupitres. Crítica al nuevo Federalismo educativo*, México, Siglo XXI.
- Reveles, Fancisco (2014), “*La izquierda electoral en México: discursos y debates en el PRD*”, Mimeo.
- Reveles, Francisco (2008), *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México, Gernika.
- Surel, Yves, “Las políticas públicas como paradigmas”, *Estudios Políticos*, N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 41-65.
- Velásquez Gavilanes, Raúl “Hacia una nueva definición del concepto de Política Pública”, *Revista Desafíos*, Bogotá, Colombia No. 20, semestre I 2009, pp.149-187.
- Ziiccardi, Alicia (2008), “Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI” *Papeles de Población*, vol. 14, núm. 58, octubre-diciembre, UAEM, pp. 127-139.

**Hacia una nueva institucionalidad en el Congreso mexicano:  
el derecho de acceso a la información en la Cámara de Diputados, 2003-2013**

**Ramiro Daniel Sánchez Gayosso**

Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO sede México

ramiro\_1\_98@hotmail.com

### **Introducción**

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de 2002 dio la puerta de entrada al acceso a la información como un derecho de los particulares que debía ser reconocido por el Estado. A nivel internacional, el debate sobre el acceso a la información como derecho humano ya se venía dando a partir de la interpretación del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles, los tres reconocían al derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión pero no se reconocía aún como un derecho humano de forma particular.

Será hasta el año 2006 cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, relacionado con el derecho de acceso a la información que fue negado a una persona por el Estado chileno, reconozca el 19 de septiembre de 2006 al derecho de acceso a la información en poder del Estado como un derecho humano. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007) esta fue la primera vez que un tribunal internacional señaló que el derecho de acceso a la información es un derecho humano. Este hecho fue el que marco la ruta para que todos los Estados miembros de la OEA reconocieran al derecho a la información como un derecho humano.

En México, al siguiente año de la sentencia de la Corte Interamericana, el acceso a la información se incorporó como derecho humano en el artículo 6° constitucional lo cual permitió que se regulara de mejor manera en la LFTAIPG.

Dicha ley en su origen permitió el libre acceso por parte de las personas a cualquier tipo de información que fuese producto del quehacer gubernamental, específicamente, del Ejecutivo Federal. Sin embargo, no sólo contemplaba como sujetos obligados a los integrantes del Ejecutivo y de la Administración Pública Federal, también incluyó dentro de su cuerpo al Poder Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos los cuales debían establecer los órganos, criterios y procedimientos

institucionales para proporcionar a las personas el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos que estableció la LFTAIPG.

El Congreso de la Unión respondió a ese mandato de la Ley de Transparencia y tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados se expidieron sus respectivos reglamentos. El Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores y el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en la Cámara de Diputados fueron los productos que a finales de abril de 2003 se convirtieron en los marcos normativos en materia de transparencia.

El hecho de que ambas Cámaras cumplieren con el requisito en materia normativa, no se tradujo en un apego al cumplimiento del derecho a la información, al contrario. La desconfianza y poca credibilidad que generan los legisladores federales a la ciudadanía sigue siendo una constante y esto se debe factores como la opacidad en el ejercicio al interior de las cámaras, la falta de información y transparencia, así como los escasos canales de comunicación entre agentes y principales. Esto nos lleva a preguntarnos si ¿se ha dado un verdadero proceso de institucionalización del derecho a la información en el Congreso mexicano, caso específico, en la Cámara de Diputados? ¿Qué es lo que se tiene en dicha materia hoy en día? y ¿qué es lo que falta?

La presente ponencia pretende analizar en el marco del proceso de institucionalización del derecho a la información en México el caso específico de la Cámara de Diputados a partir de su normatividad interna en la materia. La elección de esta Cámara del Congreso General y no del Senado o de ambas, se debe a que en dicha Cámara se han hecho modificaciones constantes al marco normativo de transparencia y acceso a la información, así como a la constante creación y desaparición de órganos garantes al interior del recinto, así como de otras medidas y mecanismos de transparencia que pareciesen generar escenarios discordantes al interior.

Para fines expositivos, esta ponencia consta de dos apartados divididos de la siguiente manera. Para entender el proceso de acceso a la información en Cámara de Diputados primeramente habrá que situar el debate del proceso de institucionalización del derecho a nivel nacional. Seguido de ello podremos entrar al tema del acceso a la información en la Cámara de Diputados donde podremos analizar los dos tipos de reglamentos en materia de transparencia y acceso a la información que han tenido, los cuales permitirán aclarar la evolución normativa al respecto. La comparación de ambos reglamentos permitirán ver qué tanta progresividad han permitido que tenga este derecho dentro de la Cámara. Por último, podremos encontrar la parte reflexiva de este trabajo que no intentará ser exhaustivo ni profundo.

### **El acceso a la información en México**

El acceso a la información en México no es un tema nuevo. Como preámbulo podemos sostener que el acceso a la información comparte el mismo punto de partida, la misma cuna, que la democracia misma. En 1977 con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se considera como el punto de partida de la transición a la democracia mexicana, una reforma constitucional conllevó

a que se garantizase el derecho a la información en ese mismo año<sup>71</sup>. Sin embargo, la diferencia entre ese derecho constitucionalmente reconocido en 1977 y el que hoy existe, se encuentra en la confusa (mala) interpretación del mismo y en su nula regulación.

Lo que se tuvo en México por más de 25 años fue un derecho limitado, restrictivo y parco en su campo de acción y disfrute. El derecho a la información se volvió plenamente efectivo cuando en 2002 se promulgó la LFTAIPG y cinco años después cuando se adicionó un párrafo segundo al art. 6° constitucional que contiene siete fracciones las cuales, en resumidas cuentas, establecen la “máxima publicidad” de la información en manos del gobierno, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

En síntesis de ambas leyes y reformas (2002 y 2007) bien podemos considerar que la ley de 2002 creó las instituciones y procedimientos que garantizarían el ejercicio del derecho a la información y la reforma de 2007 estableció “el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sentó los principios de la política de transparencia gubernamental” (Caballero & Carbonell, 2012: 4).

Lo anteriormente expuesto a lo que nos lleva es a preguntarnos ¿cuál es la importancia en reconocer o no un derecho como el acceso a la información? y ¿de qué manera impacta el pleno ejercicio del mismo?

La importancia que se le da en la literatura (Fox & Haight, 2007) al derecho a la información estriba en tres razones que considero las más importantes: por un lado, el hecho de que la ciudadanía ejerza un supervisión constante a través de la información genera una amenaza constante a los gobernados de ser castigados por medio del voto o sanción administrativa, lo cual conlleva a un ejercicio honesto del poder; por otro lado, si se desea una democracia participativa, es necesaria una ciudadanía bien informada sobre el funcionamiento de su gobierno y para ello, la información verdaderamente confiable proviene del interior del mismo gobierno; y por último, el acompañamiento por parte de la sociedad civil organizada en la labor de gobernar de las instituciones encargadas de ello, hacen que estas instituciones públicas tengan un desempeño adecuado, generando un sistema rendición de cuentas tanto horizontal como social. Lo que se puede destacar de estas tres razones sobre la importancia del derecho a la información estriba en la idea de un fortalecimiento a la democracia a partir de un empoderamiento ciudadano que conlleve a una adecuada rendición de cuentas.

Para que este derecho sea plenamente efectivo, la promoción y ejercicio del mismo genera un estado de transparencia constante que se da en dos sentidos, ya sea por medio de una divulgación de carácter obligatorio de la información gubernamental sobre su quehacer y cómo lo hacen; o bien, por medio de una sociedad plenamente activa que exija por medio de solicitudes de información aquello que sea de su interés. La transparencia obligada por los sujetos en cuestión será considerada como **transparencia activa**, mientras que la transparencia generada por medio de solicitudes de información por parte de los interesados será **transparencia pasiva**. La transparencia activa la generan las normas que estipulan el

---

71 Issa Luna Pla nos habla del largo trayecto que llevó el reconocer y garantizar el derecho a la información desde 1977 hasta el nacimiento del IFAI en 2002. Issa Luna Pla, “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”, en José Zalaquett, Alex Muñoz (edits.) *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso de América Latina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Chile, 2008.

carácter obligatorio de la misma y la transparencia pasiva la garantiza un órgano o institución encargada de velar por el derecho de acceso a la información y que da trámite a estas solicitudes de información.

Pero la duda y el debate constante sobre el derecho a la información surge cuando se plantea el hecho de qué podemos considerar como transparente y qué no lo sería, ya que si consideramos a “la información como poder”, aquellos que la tienen perderían su poder al permitir una libertad de acceso pleno a ella. Entonces para responder dicha interrogante sobre qué es relevante en la información que hemos transparentado y qué no lo es, habrá que analizarlo a partir de la información que han logrado transparentar de manera **clara y activa** o **pasiva** los organismos o agencias encargadas de esta tarea. A nivel nacional existe un Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) que garantiza el cumplimiento pleno de la LFTAIPG.

Si bien, la Constitución establece que el artículo 6º implica a la Federación, Estados y Distrito Federal, así como a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, la Ley Federal de Transparencia hace una distinción tajante sobre quién está obligado a dar información y quién no.

La Ley establece en su artículo 3º como sujetos obligados a:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) **El Poder Legislativo Federal**, integrado por *la Cámara de Diputados*, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal...

Si como lo señala el art. 3º de la Ley Federal de Transparencia, la Cámara de Diputados es un sujeto obligado a transparentar su información, y disponiendo de lo que estipula el art. 6º constitucional, la Cámara debería regirse por la máxima publicidad de sus actos (internos y externos) ante cualquier ciudadano interesado en ellos. Sin embargo, existen graves deficiencias al respecto desde su normatividad interna, los canales de acceso a la información, así como el acceso mismo a ella que a continuación se analizarán

### **El acceso a la información en el Congreso de la Unión: Cámara de Diputados**

Si nos fuéramos al plano teórico, el acceso a la información pública en cualquiera de los ámbitos de gobierno sería factor determinante para la construcción de agencias y de Estados honestos, eficientes y eficaces ya que se estaría esperando que los agentes fuesen consientes de que sus acciones, decisiones y comunicaciones estarían en constante revisión y análisis por parte del actores externos y por ello se documentarían y fundamentarían de mejor manera; es decir, se entraría a un estado de rendición de cuentas. (Ackerman, 2008: 11). El ideal democrático sería que el acceso a la información detonara un estadio de transparencia clara que conllevaría a un régimen de rendición de cuentas constante y éste a un gobierno eficiente y responsable.

Lo verdaderamente relevante en México es que aún siguen persistiendo prácticas de opacidad y corrupción<sup>72</sup> por parte de los agentes lo cual desemboca en altos índices de desconfianza por parte de los ciudadanos. La paradoja está en que en México se han establecido formas y mecanismos de acceso a la información, sin embargo estas no han logrado incidir en este proceso virtuoso que conlleva el establecerlos. Dicho problema lleva a pensar ¿qué es lo que pasa con el derecho a la información? ¿Su establecimiento y reglamentación no son necesarios para llegar a un buen gobierno? ¿En dónde está el problema de fondo?

La literatura especializada (Emmerich, 2004; Ackerman, 2008; Pérez Pintor, 2012) dirá que no es el derecho a la información por sí sólo el que generará transparencia, rendición de cuentas y gobiernos de excelencia. El derecho a la información deberá ir acompañado de estrategias complementarias que permitan su disfrute y desarrollo pleno, de otra manera se cae en el riesgo de generar transparencias opacas, rendiciones de cuentas graduales o parciales y gobiernos simuladores.

En el caso que nos importa, la Cámara de Diputados en México, lo que se busca es conocer el proceso de institucionalidad del acceso a la información. La institucionalidad en el legislativo será entendida como reglas, procedimientos y agencias internas, que fortalecen su capacidad técnica y profesional para cumplir con el acceso por parte de los ciudadanos de sus actividades e información legislativa. (González Arreola, 2013: 27)

Para llevar a cabo el análisis de esta sección veremos el desarrollo del derecho a la información en la Cámara de Diputados desde su legislación interna. Para el primer momento habrá que abordar el reglamento interno de transparencia de 2003, tanto su contenido como su alcance. Acto seguido, el reglamento de 2009 ayudará a hacer el contraste entre ambos lo cual nos aportará elementos a considerar. Es decir, lo que se busca con esta comparación es saber si han existido avances, retrocesos, cuáles son las nuevas vías (si se han generado) al interior de la Cámara para acceder a la información, y quiénes son los actores involucrados en el acceso a la información.

#### *El primer reglamento en materia de transparencia, 2003*

Con la promulgación de la LFTAIPG el 11 de junio de 2002, la Cámara de Diputados atendió de manera pronta el llamado que se hizo para que los sujetos obligados y los “otros sujetos obligados” adecuaran o instaurarán los marcos normativos en la materia. Después de 11 meses, la Cámara emitió su reglamento para la “Transparencia y acceso a la información Pública” (11 de mayo de 2013) con el cual se entre abrió la puerta para conocer un poco del trabajo legislativo y de sus integrantes. Cabe señalar que dicho reglamento sufrió una sola reforma en 2007 y fue abrogado en 2009.

---

72 El Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2012 establece que en México hay altos índices de corrupción. México se encontraba con 34 puntos y en la posición 105 de 176 países. Este índice marca que valores debajo de 50 puntos son altos en corrupción; en cuanto a las posiciones, estas establecen que los primeros lugares son aquellos países donde hay bajos niveles y los que están en los últimos lugares o arriba del 100 en el ranking mundial, se encuentran en estados de corrupción preocupantes. Cabe destacar que México, junto a Guatemala, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Honduras, Paraguay y Venezuela, son los países más corruptos de la región. Consúltase el Índice completo en: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

**Cuadro 1.** Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de 2003.

Criterios mínimos en materia de acceso a la información y transparencia	
Normatividad	Reglamento de 2003 (abrogado)
Acceso a la información vía solicitud	Si
Tiempo de respuesta	Si (20 días máximo)
Tipo de Información	Si. Se menciona que existe información reservada o confidencial.
Unidad de Enlace	Si (órgano operativo)
Sujetos obligados	Si: Mesa Directiva; Junta de Coordinación Política (JUCOPO); Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y las Comisiones y comités de la Cámara.
Órgano Garante	Si (Comité de Información de la Cámara y Mesa Directiva)
Recursos de revisión	Si (ante la Mesa Directiva)
Notificaciones	Si (en línea o en la Unidad de Enlace)

**Fuente:** Elaboración personal con información de Cámara de Diputados.

El Reglamento de 2003 que la Cámara de Diputados expidió apenas presentaba 22 artículos, contenidos en cinco capítulos y una extensión no mayor a 11 cuartillas. Dicho reglamento se puede resumir en los ocho rubros presentados en el **Cuadro 1** los cuales contienen la información sustancial del mismo.

Primeramente podemos encontrar que la Cámara de Diputados siguió la línea federal en la materia ya que dispuso que el acceso a la información por parte de las personas debería ser vía solicitudes de información ante la Unidad de Enlace generando así una transparencia pasiva. Dichas solicitudes no presentaban, como hoy en día siguen sin presentar, mayores complicaciones para ingresarlas. Lo que pedían eran cuatro requisitos para tramitarlas: nombre del solicitante, descripción clara y precisa de lo que solicita, datos adicionales que permitiesen la localización del documento (opcional), y modalidad en que se deseaba se entregase la información. Además, la Cámara se impuso un plazo máximo para atender una solicitud de información no mayor a 20 días. En su artículo 13 de dicho reglamento, contempla la *afirmativa ficta* cuando la Unidad no proporciona la información en los plazos establecidos. Cabe señalar que las notificaciones se establecieron por dos vías, en línea o en la misma Unidad de Enlace.

En cuanto al acceso al tipo de información, la Cámara de Diputados no fue clara al momento de establecer los criterios bajo los cuales existe información reservada o confidencial. El artículo 6° del reglamento establece que serán las unidades administrativas de la Cámara (sujetos obligados) quienes determinarán qué información obtiene dicho carácter y qué información no. Es decir, queda a discrecionalidad de la Cámara establecer los criterios bajo los cuales clasifica la información.

El reglamento también estableció dos agencias principales para llevar a cabo dicho fin. Por un lado se creó una Unidad de Enlace que funcionaba de manera operativa y era dependiente de la Presidencia de Cámara de Diputados. Sus funciones consistían desde el auxilio a los particulares para elaborar solicitudes hasta ser el canal y vínculo entre los sujetos obligados y los particulares en el proceso de información. Por otro lado, se creó un *Comité de Información* con capacidades administrativas que iban desde recodificar el tipo de información que habían hecho las unidades administrativas hasta ampliar los plazos de reserva de la información; el Comité estaba constituido por los coordinadores de los grupos parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política, el Secretario General de la Cámara, el Titular de la Unidad de Enlace, y el Director General de Asuntos Jurídicos (únicamente con derecho de voz).

Sin embargo, a la par del Comité de Información, la Mesa Directiva se erigió como máxima autoridad en la materia e intérprete de su propio reglamento, su artículo 7 establecía como funciones:

- a) Aplicar lo dispuesto en la Ley y en el presente Reglamento;
- b) Coordinar y supervisar las acciones de la Cámara tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley;
- c) Conocer y resolver los recursos de revisión y reconsideración interpuestos por los solicitantes;
- d) Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- e) Supervisar y ordenar lo necesario para que las unidades administrativas den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley y lo previsto en el presente Reglamento, y
- f) Elaborar un informe anual sobre las solicitudes de acceso a la información, su resultado, tiempo de respuesta, solicitudes presentadas a revisión y/o reconsideración, y cualquier otra información relacionada.

De esta manera, la Cámara de Diputados y sus integrantes establecieron un reglamento a modo donde ellos mismos se cuidaban la manera en que procesaban sus acciones dentro del recinto legislativo. Prueba de ello son los sujetos obligados en la materia los son considerados como los productores de la transparencia activa. El artículo 2 establecía que las unidades administrativas encargadas de publicar la información eran siete, por orden de aparición del artículo: la Secretaría General; la Secretaría de Servicios Parlamentarios y las direcciones generales que la integran; la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y las direcciones generales que la integran; la Contraloría Interna; la Coordinación General de Comunicación Social; los centros de estudios de la Cámara, y cualquier otra unidad administrativa establecida para la prestación de servicios de cualquier naturaleza a la Cámara de Diputados. En ningún

momento se menciona a los partidos políticos representados por los grupos parlamentarios en la Cámara ni a los diputados en su calidad individual.

Habría que mencionar que este reglamento incluyó los recursos de revisión, es decir, la facultad que tiene un individuo de buscar una instancia mayor cuando su solicitud de información ha sido rechazada. Como se mencionó la instancia mayor en la Cámara de Diputados en la materia quedó en manos de la Mesa Directiva, así que dichos recursos eran promovidos ante ella y esta actuaba o podía decidir bajo tres criterios: desechar por improcedente; confirmar la decisión de la Unidad Administrativa; o revocar/modificar las decisiones del Comité y ordenar a la unidad administrativa y a la Unidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos. El recurso no se promovía directamente ante mesa directiva, sino que era interpuesto ante la Unidad de Enlace y esta lo canalizaba a la Mesa. Las decisiones de la Mesa, dictaba el Reglamento, eran definitivas para las unidades administrativas de la Cámara, pero los particulares tenían la posibilidad de impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Además de ello, esta ley ya establecía los recursos de reconsideración pero de manera muy simple y laxa y para ello habría que transcurrir un año de la decisión de la Mesa sobre el recurso de revisión para poder interponerlo.

En síntesis, este primer reglamento de Cámara de Diputados se encontraba en los límites en materia de transparencia y acceso a la información. El hecho de que fueran los mismos miembros del poder legislativo en esa cámara quienes tomaran las decisiones sobre qué sí transparentar, cómo y cuándo hacerlo, dejaba mucho que desear y generaba gran desconfianza al momento de constituirse como juez y parte en estos asuntos.

Un avance en la materia se dio en 2009 cuando el reglamento antes mencionado fue abrogado y en su lugar se estableció el nuevo reglamento atendiendo a una reforma constitucional y a la modificación de la Ley Federal de Transparencia que ahora también pasaría a velar por la protección de datos personales.

*Transparencia, acceso a la información y protección de datos, 2009.*

Atendiendo a la reforma constitucional en materia de acceso a la información donde se reconoció este derecho a nivel constitucional, los órganos de gobierno, poderes, entidades y dependencias ajustaron sus marcos normativos a lo dispuesto por la reforma. La Cámara de Diputados llevó a cabo sus adecuaciones reglamentarias en el año 2009, abrogando el reglamento de 2003 y estableciendo uno nuevo el 6 de abril de dicho año. En cuanto a extensión, el de 2009 es mayor que el de 2003, cuenta con 141 artículos y cinco títulos frente a los 22 artículos del primer reglamento.

En esencia podríamos suponer que cumple y comparte los criterios mínimos de acceso a la información que tenía el anterior reglamento. Sin embargo, vale la pena ver de manera comparada los cambios que tuvo a bien introducir la Cámara de Diputados (**Cuadro 2**).

**Cuadro 2. Reglamentos de 2003 y 2009**

<b>Criterios mínimos en materia de acceso a la información y transparencia</b>		
<b>Normatividad</b>	Reglamento de 2003 (abrogado)	Reglamento de 2009
<b>Acceso a la información vía solicitud</b>	Sí	Sí
<b>Tiempo de respuesta</b>	Sí (20 días máximo)	Sí (10 días hábiles máximo)
<b>Unidad de Enlace</b>	Sí (órgano operativo)	Sí (órgano coordinador de la Cámara)
		Establece espacios físicos para operar
<b>Sujetos obligados</b>	Sí: Mesa Directiva; JUCOPO; Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y las Comisiones y comités de la Cámara.	Sí (se incluyeron dos más: diputados sin partido y comités)
<b>Órgano Garante</b>	Sí (Comité de Información de la Cámara)	Sí (Órgano Rector)
<b>Órgano autónomo</b>	No	Sí: Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados (3 miembros)
		No establecen espacios físicos para que opere ni presupuesto para cumplir sus funciones.
<b>Recursos de revisión</b>	Sí (ante mesa directiva)	Sí (ante el órgano rector)
<b>Recursos de reconsideración</b>	No	Sí (Ante el Consejo)
<b>Notificaciones</b>	Sí (en línea o en la Unidad de Enlace)	Sí (cinco formas: Vía electrónica; personalmente o por medio de un representante en el domicilio del órgano rector; por estrados <sup>73</sup> ; por correo certificado o mensajería; y por estrados electrónicos <sup>74</sup> .)

**Fuente:** Elaboración propia

73 Por estrados en el reglamento se entiende: Sitio en el que se colocan los avisos de las resoluciones, con lo que se notifica legalmente al solicitante. Cada órgano responsable de dar respuesta tiene los suyos.

74 Para estrados electrónicos habrá que entenderlos como: Mecanismo mediante el cual se publican los avisos de las resoluciones en el portal de la Cámara de Diputados con lo que se notifica legalmente al Solicitante.

Los señalamientos de la sociedad civil han ido en el sentido de que el acceso a la información es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones (Access-info, 2010) y pareciese que el ajuste a la normatividad en 2009 por parte de los Diputados estaría en el sentido de buscar que este derecho reconocido como tal por el Estado mexicano fuese en el sentido reactivo del mismo<sup>75</sup>

Las diferencias que podemos encontrar son tanto en el sentido procedimental como en el estructural. En lo procedimental encontramos tres diferencias en los criterios señalados. Primeramente podemos ver que se han reducido los tiempos de respuesta de 20 días a 10 días como máximo de lo contrario se cae en la conocida “afirmativa ficta”. De la misma manera, se ampliaron las vías para notificar una respuesta a cualquier solicitante; se pasó de dos a cinco vías lo cual amplía el proceso de reconocer de manera más rápida y precisa la respuesta de la Cámara.

A los dos criterios antes señalados habría que indicar uno más que se puede considerar un tanto más importante desde el punto de vista de los ciudadanos y es que le da una opción más a los solicitantes de poder conocer la información de la Cámara cuando esta ha sido negada. Los diputados decidieron que cuando la Unidad de Enlace ha negado el acceso a la información, los solicitantes tiene la oportunidad de pedir ante el órgano rector un recurso de revisión de su solicitud la cual debe ser resuelta en menos de 15 días hábiles y que puede ratificar o modificar/desechar la resolución de la Unidad. Sin embargo, en caso de que la revisión no sea favorable al solicitante, éste puede interponer un recurso de reconsideración ante el Consejo de Transparencia en la Cámara que se termina erigiendo como máxima autoridad en la materia dentro del recinto legislativo de San Lázaro. Lo cual nos lleva a los cambios de tipo estructural que se incorporaron en este nuevo reglamento.

Los cambios estructurales impactaron tanto en modificaciones a la Unidad de Enlace, a los sujetos obligados a transparentar información, como en la creación de un órgano autónomo en la materia que funcionaría bajo el esquema del IFAI pero dentro de la Cámara. La Unidad de Enlace dejó de ser un órgano operativo con funciones limitadas, para pasar a ser un órgano coordinador con amplias funciones tanto en materia de acceso a la información como en protección de datos personales. En el mismo reglamento se estableció la necesidad de contar con espacio físico y personal capacitado para poder funcionar.

En cuanto a los sujetos obligados a transparentar información podemos encontrar un avance significativo más no el deseado. Se pasó de cuatro sujetos “políticos” a 14, lo cual representa un avance significativo ya que si se considera que dentro de la Cámara misma existen 500 diputados y más de 1000 empleados entre administrativos y trabajadores de confianza que en conjunto conforman comités, comisiones, secretarías, grupos parlamentarios, oficinas, etc., cuatro criterios no servían para poder acceder a la información de ese pequeño mundo que es San Lázaro. A pesar de que se incluyeron dos sujetos que se pueden considerar importantes, los comités que se han creado en recientes fechas y los diputados sin partido que en algunas legislaturas no ha alcanzado los cinco para formar una bancada, no se ha logró

---

75 Por reactivo o reactividad se ha entendido que es un “derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria”, Info-Access, *El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos*, 2010.

incorporar la figura de “diputados” de manera particular por lo que el trabajo de cada representante sigue estando sujeto a lo que ellos quieran y compartan en sus informes legislativos anuales.

Una mención especial se refiere a la creación del *Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados* el cual cuando fue creado las organizaciones de la sociedad civil (Fundar, Impacto Legislativo) consideraron como un “IFAI en la San Lázaro”. El Reglamento de 2009 dedicó un capítulo completo y una veintena de artículos para referirse tanto a la integración, duración, mecanismos de designación de los miembros del Consejo, así como sus funciones y atribuciones del mismo. La idea de este Consejo es que fuese la máxima autoridad en materia de acceso a la información y protección a datos personales, por ello es que tenían la última palabra de decidir si se daba o no la información por medio de los recursos de reconsideración.

Los miembros del Consejo tardaron tres años en ser designados. El 27 de marzo de 2012 en sesión ordinaria y por 287 votos a favor, 20 en contra y 5 abstenciones, Guillermo Antonio Tenorio Cueto, Jorge Alejandro Ortiz Ramírez y Oscar Rodríguez Olvera fueron designados por el pleno de la Cámara de Diputados como nuevos miembros del Consejo por cinco años<sup>76</sup>.

Sin embargo, a un año de distancia el Consejo no ha podido funcionar de la manera que debería. El reglamento no estipula que deban tener espacios físicos para laborar ni personal capacitado como si lo hace para la Unidad de Enlace, tampoco se establece que deban recibir una remuneración por su trabajo ni un presupuesto para poder operar. Para fines de capítulo se realizó una solicitud de información a la Cámara el día 5 de noviembre de 2013 con la finalidad de corroborar la información sobre la falta de mecanismos para operar por parte del Consejo durante todo el año 2013. La respuesta que se obtuvo el día 26 de noviembre de 2013 a la solicitud con **folio 10118** fue que para dicho Consejo no habían sido aprobados recursos para el ejercicio fiscal del año 2013, así como tampoco existían registros dentro de la Cámara sobre un medio electrónico de contacto con los miembros del mismo.

Con apego a los Artículos 1, 2, 6 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Artículos 73, 74 y 77 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, (en adelante Reglamento), la Secretaría de Servicios Administrativos, a través de sus Direcciones Generales, hacen de su conocimiento lo siguiente:

**La Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad** le informa que en aras del derecho de acceso a la información pública gubernamental y en atención al principio de máxima publicidad, le comunico que de conformidad con lo contenido en nuestros registros al “Consejo de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados” no se le aprobó ningún monto para el ejercicio fiscal 2013.

**La Dirección General de Tecnologías de Información** informa que el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales no cuenta con registro de número y extensión telefónica.

## Ilustración 1. Respuesta a solicitud de información

---

<sup>76</sup> La noticia completa sobre su designación y perfil de cada consejero puede consultarse en la web: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/838424.html>

El acceso a la información supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que nos permitan controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de nuestros derechos. Es por ello que las acciones emprendidas por la Cámara de Diputados para designar y, posteriormente, frenar las acciones de su máxima autoridad en la materia ponen en entredicho el respeto y garantía de este derecho.

### **Reflexiones finales**

El desarrollo de este trabajo resulta significativo debido a la falta de ellos en la materia. El resultado de la investigación a partir de los reglamentos que ha establecido la Cámara de Diputados en la materia no deja lugar a dudas de que se han dado pasos hacia la construcción de un estado de transparencia y rendición de cuentas a través del acceso a la información. A pesar de que podemos notar que se han dado más y mejores herramientas a los solicitantes para poder adquirir la información, así como de más sujetos obligados a rendirla, lo cierto es que se ha avanzado, pero ha sido un avance controlado. Por desgracia, las acciones emprendidas han sido escasas y dirigidas desde sus mismos órganos directivos lo cual no ha permitido el desarrollo del derecho como se desearía.

El derecho de acceso a la información como derecho humano, en el ámbito legislativo ha encontrado trabas para su progresividad. Existen elementos mínimos para su desarrollo y disfrute, más no ha podido alcanzarlo debido a la inacción dentro de la colegisladora<sup>77</sup>.

Desde la sociedad civil se ha empujado la propuesta de que el Congreso de la Unión en su conjunto sea adscriba a los principios del denominado “Parlamento abierto” donde como cuerpo colegiado y a nivel individual, se rinde cuentas, se ponga a disposición de la sociedad la información y se presente de forma transparente, sencilla y accesible a la ciudadanía. Además, se utilicen las tecnologías de la información y comunicación para redefinir el vínculo de la ciudadanía permitiendo establecer un canal bidireccional que no solo informa, también se retroalimenta de la ciudadanía. Un parlamento abierto permitiría la vigilancia y monitoreo, garantiza el uso y manejo de la información con la que cuenta y hace partícipe a la ciudadanía de las decisiones de los asuntos públicos<sup>78</sup>. En esencia, el principio de máxima publicidad sea el que impere.

El Congreso de la Unión podrá transitar hacia esa ruta, podrá garantizar y respetar el derecho de acceso a la información de todos los ciudadanos dentro del ámbito legislativo y contribuir con ello a su fortalecimiento. La nueva reforma en materia de transparencia le quitará el uso discrecional de la ley a los órganos directivos del Congreso y el IFAI podrá abrir por completo la información a los ciudadanos. Ese será un gran reto y avance que habrá que observar en los años por venir.

### **Bibliografía:**

---

77 Los problemas de baja efectividad en materia de transparencia y acceso a la información dentro de la Cámara de Diputados, han sido bien documentados por diversos medios a partir de la entrada en vigor de su reglamento en 2009. Consúltense en la web: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/columnas/gabriel-moyssen-17411-denuncian-transparencia-simulada-en-san-lazaro.html>

78 Las bases del *Parlamento Abierto* que han sido retomadas en últimas fechas por los diversos grupos parlamentarios y los principales partidos políticos en el país se pueden consultar en la página de Transparencia Mexicana: <http://www.tm.org.mx/tag/parlamento-abierto/>

- Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, IJ-UNAM, Cámara de Diputados, México, 2008.
- Caballero, José Antonio, Carbonell, Miguel, et. al., *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, IJ-UNAM, México, 2012.
- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.
- Emmerich, Gustavo, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis*, vol. 2, núm. 4, UAM-I, México, 2004.
- Fox, Jonathan, Haight, Libby, et. al., *Mexico’s right-to-know reforms. Civil society perspectives*, Woodrow Wilson International Center for Scholars – Fundar, México, 2007.
- González Arreola, Alejandro, *Fortalecimiento de las Capacidades. Técnicas del Congreso para la Rendición de Cuentas*, número 4, Red por la Rendición de Cuentas, CIDE, México, 2013
- Guerrero, Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de Alba, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en Sergio López-Aylon (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI, IJ-UNAM, México, 2006.
- Info Access, “El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos”, Access Info Europe, 2010.
- Issa Luna Pla, “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”, en José Zalaquett, Alex Muñoz (edits.) *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso de América Latina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Chile, 2008.
- Merino, Mauricio, “Cuaderno sobre Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y retos” SFP, México D.F. 25 de agosto de 2009.
- Pérez, Pintor, Héctor, “El derecho a la Información: horizonte del paradigma democrático”, en Víctor S. Peña, *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, Porrúa, EGAP, México, 2012
- Pulido Jiménez, Miguel Ángel, *Otra lectura del Derecho de Acceso a la Información*, Tesis de Maestría, FLACSO, Sede Académica de México, México, 2013
- Relatoría especial para la libertad de expresión, “Estudio Especial sobre el derecho de acceso a la información”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 2007.

### **Leyes y Reglamentos**

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles

Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en la Cámara de Diputados

Reglamento para la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos de la Cámara de Diputados.

**Internet:**

<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/columnas/gabriel-moysen-17411-denuncian-transparencia-simulada-en-san-lazaro.html>

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/838424.html>

<http://www.tm.org.mx/tag/parlamento-abierto/>

[www.access-info.org](http://www.access-info.org)

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

**Análisis basado en evidencia en el proceso de evaluación de la política pública de seguridad alimentaria:  
Pesa en Oaxaca**

**Sandra Amyris Gimata Baños**

Centro de Investigaciones Económicas Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura  
Mundial. Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco

agimate@ciestaam.edu.mx

**Julio Baca del Moral**

Centro Regional Universitario Península de Yucatán, Universidad Autónoma Chapingo

juliobaca@yahoo.com

## **Resumen**

Se presentan las evidencias del proceso del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de seguridad alimentaria PESA, no se ha presentado hasta la fecha la cuantificación de sus resultados respecto a sus alcances. Esto se debe a que la evaluación pone énfasis en los procesos, en particular en el desempeño de las ADR. Se utilizó el enfoque de política basada en la evidencia y árbol de problema, para entender la lógica y coherencia del proyecto en el estado de Oaxaca. Buscando responder a la pregunta: ¿existe coherencia entre los objetivos del PESA y el sistema de evaluación y seguimiento? Si no ¿El sistema de seguimiento y evaluación evidencia los resultados de la estrategia? Donde se encontró que al no tener claro los criterios y variables en el proceso de formulación, aplicación e implementación de la evaluación no se pueden conocer los alcances que hasta la fecha se han generado respecto a sus objetivos; y que si se aplicaran los criterios de valoración tal cual lo indica la metodología, las ADR no tendrían resultados favorables, lo que implica que alguna de las fases de la política (diseño o implementación) no se ajusta a la realidad en el territorio.

Palabras clave: coherencia, seguimiento, seguridad alimentaria

## **Introducción**

La política pública es un instrumento de intervención del gobierno que involucra un conjunto de decisiones, acciones y actividades específicas, mediante las cuales se canalizan bienes o servicios hacia una población objetivo, con el fin de prevenir o resolver una problemática o aprovechar una oportunidad de desarrollo (Aguilar, 2003), otra definición más reciente que complementa la anterior define la política pública como las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que son alcanzados a partir de la eficacia y eficiencia (Aguilar, 2010). Mientras que para Lindblom (Aguilar, 2003) es un proceso desaliñado y desordenado en el que se mezclan y sobrepone sin cuidado ni claridad

varios problemas y respuestas, entre los diferentes actores, sus decisiones y sus imposiciones para dar solución a un problema público.

Existe un enfoque llamado política basadas en la evidencia (PBE) o en inglés evidence-based policy, el cual es relativamente nuevo y está tomando un creciente impulso para tratar de convertir la evidencia científica en conocimiento aplicable en el proceso de política pública (Flores, 2013; Davis, 2004). Si bien, los principales trabajos están enfocados a cuestiones de salud, ello no quiere decir que no se puedan aplicar a otros ámbitos, como el desarrollo rural.

La PBE ayuda a tomar decisiones sobre las políticas, programas y proyectos, utilizando la mejor evidencia disponible de investigación en el desarrollo e implementación de la política, siendo un conjunto de factores que influyen claramente en la política a partir de la experiencia, el conocimiento y los criterios de quien toma las decisiones (Davis, 2004; Bracho, 2010).

Por otra parte, dentro del proceso de política pública existen diferentes etapas que se entrelazan las cuales son: el “núcleo duro” como lo nombra Majone que consta de la definición del problema y la entrada en la agenda de los poderes públicos, la formulación de propuestas y la adopción de decisiones; seguido de “cinturón de protección” o implementación, conformado por el conjunto de procedimientos, recursos, funciones e instituciones y actores encargadas de hacer posible que las políticas se implementen exitosamente y la parte de evaluación de los resultados (Merino, 2006). Para Aguilar (1992) el ciclo de políticas públicas es “propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no tiende a ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro”. En la presente investigación nos enfocaremos en la última etapa señalada, si se desea abordar más del tema del proceso de política se recomienda consultar (Lasswell, 1992; Merino y Cejudo, 2010).

El tema de la evaluación de la acción pública está tomando una importancia creciente en toda América Latina y en México. Hoy en día existen esfuerzo por analizar y presentar trabajos referentes a la evaluación a pesar que aún no existe como tal acuerdos académicos o profesionales definitivos sobre el significado y los alcances de la evaluación. Merino (2011) hace un esfuerzo por recopilar las distintas instituciones y trabajos referentes a esto.

La institución encargada de evaluar la política pública social es Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) genera instrumentos de evaluación efectivos, mientras que en el sector agrícola y pecuario aun no se crea una institución que regule y evalúe las políticas que atienden el campo mexicano, existen indicios como puede ser la FAO, pero como tal no se dedica a regular las evaluaciones de este sector (FAO, 2014).

Respecto a la parte normativa en el año 2007 fue aprobada la utilización de la matriz de indicadores para resultados (MIR) por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, teniendo el objetivo de regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores, con base en la metodología de marco lógico que determina el CONEVAL y los sistemas de monitoreo. Las principales evaluaciones son de

diseño; de consistencia y resultados; de procesos; de desempeño; e impactos aplicados por CONEVAL al sector social.

Por otro lado, es importante hacer la diferenciación entre seguimiento y evaluación de la política pública, según el Banco Mundial el seguimiento es la supervisión periódica de la ejecución completa de los proyectos en relación con el programa acordado y su duración, además de la relación con la utilización de insumos, infraestructura y servicios. Permite identificar dificultades potenciales y adelantarse a las posibles complicaciones en tiempo y falta de recursos (Thumm, 1998),

Mientras que la evaluación se entiende al comparar un determinado proceso o resultado específico con un propósito u objetivos previamente establecidos o ya planteados. Para Salcedo (2011), menciona que la evaluación de política pública es la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos, para abordar un problema de la agenda pública. Para Majone (2011) debe representar el valor de una cosa, esto es, la evaluación no es una cuestión mecánica sino ética, no es otro procedimiento para establecer parámetros y resultados que nadie verá. Si no, un instrumento principal del diseño e implementación de políticas, siendo una herramienta institucional para la rendición de cuentas y evidenciar los resultados de las políticas públicas, ya que se invierten grandes montos presupuestales cada año de gasto público y no se observan buenos resultados, como es el caso del sector agrícola en México (Banco mundial, 2009; Martínez, 2011; Fox y Haight, 2010).

El Programa Especial Concurrente (PEC) es el principal encargado de orientar el gasto para atender el desarrollo rural, casi la mitad de los recursos están orientados a la cuestión social, educativa y de salud para el ejercicio 2012, representados por 23.9%, 10.9% y 13.7% respectivamente (Robles y Ruiz, 2012), donde los recursos que llegan a los municipios rurales están dirigidos al combate a la pobreza y no para promover actividades productivas. Donde las acciones públicas se concentran en la vertiente social, a través de subsidios directo y no en impulsar actividades productivas.

A pesar de toda la inversión pública generada en los últimos tiempos, existe una incidencia y aumento de la pobreza en las últimas estadísticas de CONEVAL (2012), donde existe 23.1 millones de personas con carencia por acceso a la alimentación, poniendo a esta población en situación de vulnerabilidad y la conduce a enfrentarse a la “trampa de pobreza” (Banerjee y Duflo, 2012). Por lo que, la persistencia de la pobreza y en especial en las zonas rurales son señales elocuentes respecto de la falta de una política eficaz para impulsar el desarrollo rural y construir vías de solución al problema de la pobreza rural.

Un concepto que va muy de la mano con el tema de la pobreza es la seguridad alimentaria ha adquirido una gran complejidad a través del tiempo, en la medida en la que trata de representar una realidad heterogénea y un problema de escalamiento (global, nacional, regional, local e individual), debido a factores estructurales que han derivado de una acumulación histórica, así como a factores coyunturales que afectan a las poblaciones con mayor niveles de riesgo y vulnerabilidad.

Uno de los programas que atiende esta problemática de seguridad alimentaria en zonas marginadas y rurales es el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). Ha sido un programa políticamente muy atractivo por focalizarse en la producción rural de las regiones más marginadas, se identifica popularmente como otro de los programas de gobierno colocador de activos productivos. Se

implementó desde el 2002 hasta la fecha, adquiriendo mayor presupuesto y cobertura cada año, actualmente recibe más de 3,000 MDP, atendiendo a 20 estados, 928 municipios y 10,068 localidades. De esa inversión neta la distribución por componente es: Desarrollo de Capacidades 700 MDP (23.3%), equipamiento e infraestructura 1,300 MDP (43.3%); Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) 1,000 MDP (33.3%). Lo anterior sugiere que el PESA es un programa con grandes resultados e impactos.

Por lo que se desea en este trabajo abordar el aspecto de evaluación, para conocer los alcances que ha tenido el PESA en el cumplimiento de sus objetivos. Aunado a esto, dentro de la metodología del PESA se genera la etapa de seguimiento y evaluación, la cual no está enfocada a presentar resultados respecto a su objetivo del desarrollo de capacidades para lograr seguridad alimentaria e ingresos en las zonas marginadas, sino simplemente genera una sistematización de los proyectos aplicados y lleva un control de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) para el pago y permanencia de éstas. Razón por la cual se desea abordar, conocer y comprender la coherencia que tiene el sistema de seguimiento y evaluación (SSE) de la política pública de seguridad alimentaria respecto al cumplimiento de sus objetivos, el caso del proyecto transversal PESA.

A partir del análisis basado en la evidencia y la revisión de elementos que justifiquen su necesidad y la forma en que se articulan e implementan. Siguiendo un esquema que parte de los supuestos de existencia de necesidades, objetivos y estrategias de intervención definidos y se señalan las relaciones que vinculan dichos elementos. En donde se busca responder a las preguntas: ¿qué tipo de evaluación y resultados se han generado de las mismas?; y ¿qué tipo de seguimiento se está generando en el PESA?

El objetivo de la presente investigación consistió en discutir el proceso de seguimiento y evaluación del PESA a partir del análisis basado en evidencia, para medir el alcance del cumplimiento de sus objetivos. En particular se analizó las distintas evaluaciones existentes del PESA y el proceso metodológico de sistema de seguimiento y evaluación propuesto por la Unidad Técnica Nacional UTN-FAO, el cual busca asegurar la calidad de los servicios que están otorgando a los beneficiarios, a través de la supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales que proporcionan las agencias, que son el principal actor que incentiva y acompaña a los beneficiarios de las unidades de producción familiar (UPF).

### **Materiales y Métodos**

Se generó, un análisis crítico de los alcances que ha tenido el programa a través de la identificación de sus principales evaluaciones y resultados del PESA. Finalmente centramos la atención en un caso estudio del sistema de seguimiento y evaluación que se implementa en el PESA Oaxaca, detectando su funcionamiento y encontrando las evidencias del proceso y alcances de seguimiento. Cabe aclarar que la presente investigación es parte de un trabajo más amplio donde se analizan los diferentes actores, su estructura institucional, sus rutinas, por lo que no abundaremos en sus funciones, ni en todos los actores involucrados, ni en el estudio de la consistencia de la metodología, ya que nuestra prioridad es encontrar la problemática en el proceso de seguimiento y evaluación PESA

Se utilizó la información generada por el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento coordinado por la Universidad Autónoma Chapingo (CECS-UACH) a partir de la muestra aleatoria generada por la UTN-FAO de proyectos a verificar de las agencias, evaluando a 45 agencias de desarrollo rural del periodo de proyectos en 2009-2012 de las 57 existentes, en los meses de enero a marzo del 2013. Las agencias restantes eran de nuevo ingreso y no fueron evaluadas para contextualizar la evidencia en el proceso de seguimiento y supervisión en el estado.

Para complementar la información, se encontraron argumentos contextuales relacionados a la problemática del sistema de seguimiento y evaluación, recabando la información del foro "Construyendo una visión compartida sobre seguridad alimentaria y la generación de ingresos en zonas de muy alta marginación" realizado por el CECS y SAGARPA en abril del 2013, donde participaron los principales actores del PESA (ADR, UTN-FAO, SAGARPA, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Acuicultura (SEDAFPA) y el CECS-UACH) para determinar las fortalezas y debilidades del PESA en el estado de Oaxaca. Así como también, entrevistas semi-estructuradas de los actores involucrados rescatando aspectos relevantes en el marco de las categorías de análisis diseñadas para la presente investigación (focalización, articulación, participación en el proceso de supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales en el marco del PESA).

Para entender mejor el sistema de seguimiento y evaluación se presenta el funcionamiento del proceso: la UTN-FAO genera los lineamientos del sistema de seguimiento y supervisión PESA, el cual está conformado por conjunto de procesos, criterios, instrumentos de seguimiento y supervisión, enmarcados en la metodología de la estrategia. En la presente investigación nos enfocaremos más al esquema de seguimiento y supervisión a la calidad de los servicios profesionales.

## **Resultados y discusión**

### **Evaluaciones existentes del PESA**

Solamente se ha generado una evaluación global en México realizada por la FAO (2009) de tipo de gestión y de resultados, la cual especifica que el PESA no es un programa, sino una estrategia metodológica y de soporte técnico que apoya el fortalecimiento de las capacidades locales a través de ADR. La evaluación de gestión consiste en valorar el proceso de la organización de la estrategia, para determinar su eficacia y eficiencia en la medida de que se satisfagan las necesidades y expectativas de los actores; mientras que la evaluación de resultados es a partir de la percepción del beneficiario, si se sentía satisfecho respecto a la seguridad alimentaria, la adquisición de capacidades y la sostenibilidad de sus proyectos.

Utiliza el análisis de matriz de marco lógico y se encontró que sus niveles de objetivos no guardan una relación lógica entre sí. La evaluación sugiere la creación de indicadores de desempeño, levantando una línea de base con el fin de medir los resultados en un determinado tiempo buscando cumplir los objetivos.

Existe un documento llamado memoria documental PESA 2007-2012 generada por SAGARPA consta de una revisión técnica para medir el impacto causado por la intervención PESA a partir de grupos focales de participantes y no participantes la información utilizada (producción, ingresos y gastos), donde se

determina que el PESA incide de manera directa en los ejes estratégicos de seguridad alimentaria, pero no muestran el porcentaje de impacto encontrado en el estudio. Informan que el 87% de los proyectos operan y de éstos 91 % son los que producen, donde se estima que el impacto económico es más del doble que la inversión inicial, si sí existe este tipo de impacto se esperaría que el programa este cumpliendo con su objetivo de incidir en la seguridad alimentaria e ingresos. En contraste en la evaluación externa en el estado de Oaxaca la cual es de tipo de diseño y resultados, estima que los alcances son poco significativos con respecto a los objetivos planteados, al evaluar 5 años de trayectoria del PESA (2005-2009) y que a pesar de tener una trayectoria en 15 países pobres y de haber iniciado en México en 2002, como prueba piloto, no logró en el caso de Oaxaca, sumar los posibles aprendizajes recogidos en el camino (UNIVAS, 2011:2).

Dos evaluaciones más apegadas a una metodología de evaluación aplicadas en el 2009 y 2011 son las generadas en el estado de Guerrero por el Colegio de México y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las cuales evalúan el impacto; y generan evaluación de consistencia y resultados, utilizan la técnica de pareo de puntuación de la propensión, a partir de dos grupos, uno de control que son los no beneficiarios PESA y el grupo de tratamiento los beneficiarios PESA, lo que tienen en común estas dos categorías es que utilizan el padrón de Oportunidades<sup>79</sup>. Determinan que a partir de métodos estadísticos la población que atiende el PESA aumentó sus niveles de producción y ventas, pero también distinguen que no existe congruencia entre la normatividad del PESA y la lógica interna, además de presentar limitaciones en la metodología y operatividad.

Las evaluaciones coinciden en que el PESA no cuenta actualmente con un diseño basado en resultados en el cual se especifiquen claramente su Fin, Propósito, Componentes e indicadores que guarden una relación lógica con los objetivos y que estén orientados a la medición de resultados. Esto esta relacionado con la falta de un núcleo duro bien definido donde se vuelve muy difícil la evaluación de las política y convierte la producción de información en un ejercicio poco útil para juzgar la pertinencia de las acciones y donde la transparencia corre el riesgo de convertirse en un conjunto de datos sin conexión que explican y justifican la política pública (Merino, 2009).

### **Sistema de Seguimiento y Evaluación PESA**

Existen diferentes procesos en el contexto de supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales de la ADR donde el dictamen de desempeño de las agencias genera la permanencia y pago de éstas. Conformado por tres grandes fases (figura 1): la etapa documental, que consta de la validación documental del proceso metodológico; la etapa de logro de resultados a nivel campo, conformada por la veracidad de la información de los proyectos principalmente; y la etapa de satisfacción del cliente, determinada por la percepción y participación de los beneficiarios.

A partir de esta información se aplican los calificativos (satisfactorio, condicionado y rechazado), donde los dos primeros pueden procesar el trámite de pago del finiquito y el último no procede al pago, pero en el caso de condicionado se debe de comprometer la agencia a solventar los procesos donde el CECS detectó desviaciones o una baja calidad del servicio.

---

79 Principal programa social

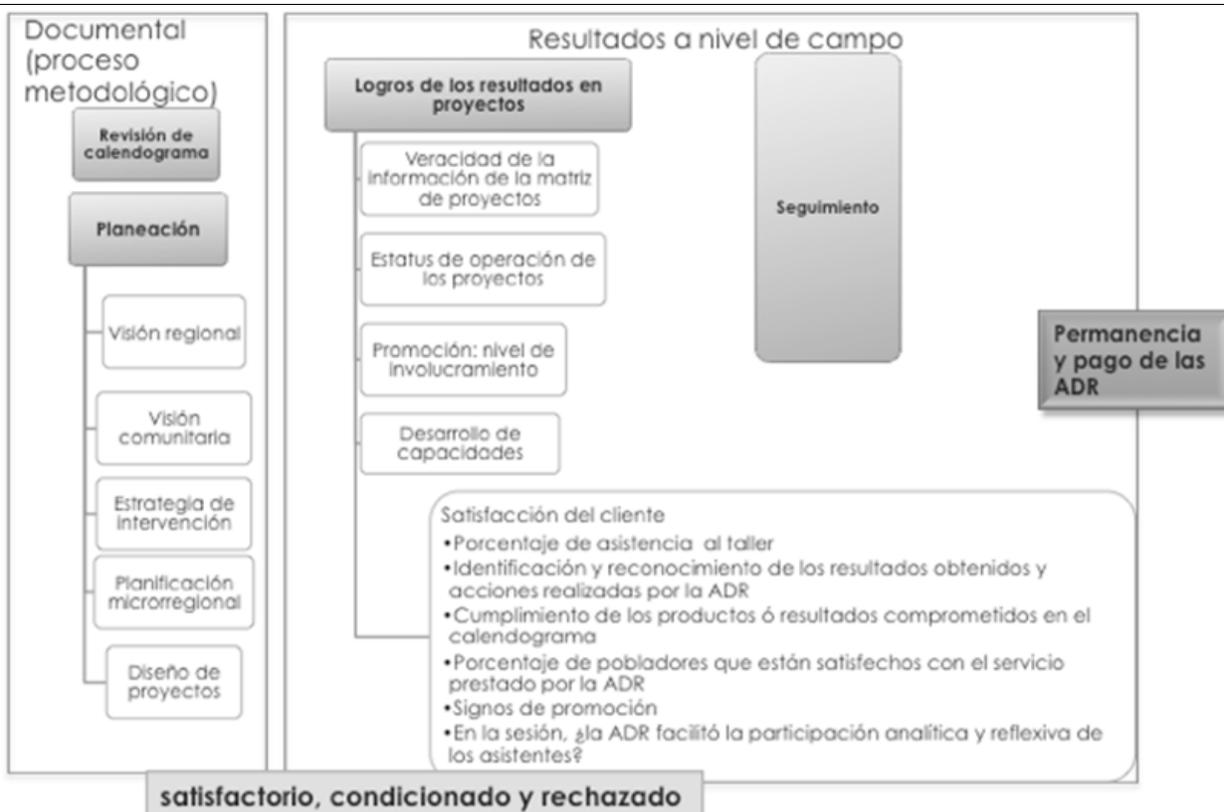


Figura 1 Criterios del dictamen de desempeño a la calidad de los servicios profesionales en el marco del PESA

Fuente: Elaboración propia con información de SSE 2013

El funcionamiento del proceso de seguimiento es el siguiente, si una agencia no cumple con algún proceso de la fase de planeación entonces se le da una categoría de rechazada, pero si al momento de ir a la fase de resultados de campo y cumple con todos los criterios seleccionados de forma satisfactoria, así como también, el caso de satisfacción del cliente salga satisfactoria, automáticamente el sistema coloca a la agencia en condicionado. O si otra agencia se categoriza como satisfactoria en el proceso de revisión de calendograma y planeación, pero en la fase de resultados a nivel de campo es categorizada condicionada, automáticamente se le asigna un dictamen de condicionada o rechazada dependiendo de la gravedad del caso y por lo tanto al sumar las combinaciones se dictamina como condicionada o no aceptable, y así sucesivamente, existen diferentes combinaciones dentro de este cruce de información resaltando que existe una sola categoría, de todas las combinaciones posibles, para que una agencia sea acreditada.

A continuación se presenta una muestra de los resultados encontrados del proceso de seguimiento de la parte de resultados de proyectos para el caso de Oaxaca, en el periodo de enero a marzo del 2013 de las 45 agencias evaluadas y los criterios utilizados para cada una de los conceptos (cuadro 1). Este proceso

se desarrolla a partir de la matriz de proyectos<sup>80</sup> se valida la operatividad de los proyectos<sup>81</sup>, reconocer si existe promoción<sup>82</sup> y desarrollo de capacidades<sup>83</sup> en la población con proyecto.

Cuadro 1 Criterios de valoración del Sistema de Seguimiento y Evaluación 2013 y resultados establecidos en porcentaje para el total de agencias evaluadas.

CONCEPTO	CRITERIO	VALORACIÓN		
		Satisfactorio	Condiciona do	Rechazado
VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LA MATRÍZ DE PROYECTOS	Veracidad: estatus del proyecto; situación operación del proyecto; situación producción del proyecto; proyección  % ADR Oaxaca	Información de la MP es verídica		
		>=95%	70% a 95%	<70 o el >=1% no existe
		<b>11</b>	<b>76</b>	<b>13</b>
SITUACIÓN OPERATIVA DE LOS PROYECTOS	% de proyectos que no operan atribuibles a la intervención de la ADR  % ADR Oaxaca	Proyectos están en situación de No operan		
		<=15%	16 a 30%	>31% o
				>=1% verificados en campo, se reporta como “no existen”
PROMOCIÓN	Reflexión, visión, mejora de actitud a través del servicio otorgado por la ADR  % ADR Oaxaca	Población con proyectos muestra signos donde la ADR dio promoción		
		>=70%	69% a 50%	>50% no dio promoción
		<b>9</b>	<b>89</b>	<b>2</b>
DESARROLLO DE CAPACIDADES	Población con proyectos que cuentan con mejores capacidades y adopción de innovación tecnológica a sus procesos productivos	Población con proyecto que muestran signos donde la ADR desarrolló de capacidades		
		>=70%	69% a 50%	>50% no desarrolló capacidades
		<b>7</b>	<b>78</b>	<b>16</b>

80 Son las características de los proyectos implementados por los beneficiarios, donde se determina el estatus y características principales de los proyectos.

81 Se evalúa el porcentaje de proyectos que no operan atribuible a la intervención de la ADR.

82 Población con proyecto que se ha promovido a través del servicio otorgado por la ADR.

83 Población con proyectos que cuentan con mejores capacidades y adoptaron las innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos, la cuál es medida a partir de que el beneficiario relata el proceso de construcción del proyecto implementado y su aprendizaje que ha adoptado la familia o grupo debido a la capacitación o asesoría o consultoría recibida por parte de la ADR. No existe una reflexión teórica de esta conceptualización.

SATISFACCIÓN DEL CLIENTE	Satisfacción del servicio, respecto a su calidad en los aspectos siguientes: 1. Situación operativa del proyecto; ii. Promoción y; iii. Desarrollo de capacidades	>=80% (Contenta): i. Proyecto opera; ii. Crecen o se mantienen; iii. Hay promoción; y iv. Hay desarrollo de capacidades	<80% i. el proyecto presenta deficiencias o no opera; ii. Hay deficiencias en la promoción y desarrollo de capacidades, iv. Proyección decrece
		<b>64</b>	<b>36</b>

Como se observa en el cuadro, en casi todos los criterios evaluados la mayoría de las agencias se encuentran en categoría de condicionadas. Si se sigue la misma lógica del método automáticamente la fase de campo de una agencia estará considerada en estatus de condicionada. Se identifican 17 criterios a evaluar dentro de la fase de logro de resultados de campo.

Entonces con esto se demuestra la rigidez del método. Lo que implica para el caso de Oaxaca, que todas las agencias evaluadas no se categorizan en estatus de satisfactorias sino en condicionadas o rechazadas, esto se debe a la combinación de los tres criterios principales y las ponderaciones de sus componentes que lo conforman.

Estos resultados sugieren que alguna de las partes del proceso de la política pública implementadas por el PESA Oaxaca no estén funcionando, como es el método de seguimiento propuesto por la UTN, la implementación hecha por las ADR, la ejecución de las Unidades de Producción Familiar o el ejecutor CECS o el tomador de decisiones Grupo Operativo Estatal (GOP).

Se generaron una serie de estrategias por parte del GOP, fuera del método de seguimiento y evaluación, para que finalmente el 91% de las agencias quedaran en situación satisfactoria y el 9% rechazadas, abajo se abundará más en esto.

Este resultado se debe al cinturón de protección, parafraseando a Majone, el cual es excesivamente laxo, sin capacidad de adaptación a circunstancias de tipo y sin mecanismos de evaluación que sean suficientes y oportunos para advertir que la política ha dejado de cumplir sus objetivos. Así con estos resultados se puede demostrar que el método de seguimiento y evaluación aplicado a las agencias implica un gasto de esfuerzos, tiempo y dinero público, sin tener resultados satisfactorios. Hasta la fecha se sigue generando este tipo de prácticas o rutinas (Merino, 2009) y no es tomado en cuenta para futuros seguimientos de la política pública.

Resaltando que en todo el proceso del sistema de seguimiento y evaluación generado por la UTN-FAO solamente un criterio a evaluar en campo está relacionado con el nivel de cumplimiento en la meta planteada de seguridad alimentaria e ingresos. Esta es la variable de situación de proyectos, la cual considera sí el proyecto opera o no, y sí produce o no, pero para valorarlo solo toma en cuenta los proyectos que no operan, donde las ADR cuentan con más de 15% de proyectos en esta categoría y los resultados muestran que existen 31% de agencias que tienen este problema.

Otra evidencia encontrada relacionada a la situación de proyectos, es que se parte del supuesto de que si se siguiera la metodología tal cual se especifica en las distintas fases PESA, se esperaría que hubiera una relación entre el apego metodológico y los proyectos que están funcionando, pero como se observa en la figura 2, no existe ninguna relación. Entonces esto no garantiza el funcionamiento de la metodología PESA. Por lo que se debe de poner foco a todo el proceso de formulación de las acciones PESA, así como la forma de implementar y dar seguimiento a la estrategia.

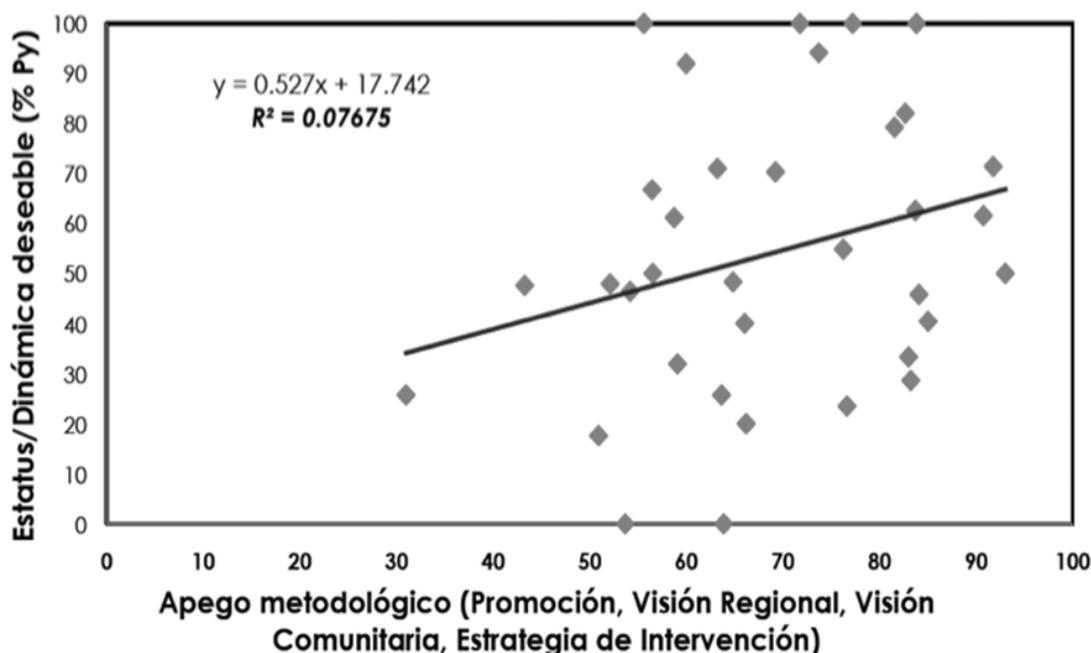


Figura 2 Asociación de proyectos deseables vs apego metodológico

Estos resultados se pueden deber a cuestiones de operación que no necesariamente es parte del sistema de seguimiento y evaluación pero tiene consecuencias relacionados a los resultados de los proyectos, siendo que los operadores del Gobierno del Estado dan prioridad a la colocación de la totalidad de los recursos para cada uno de los ciclos, al contrario de la consolidación de proyectos, lo que conlleva una serie de situaciones que se entrelazan de manera natural relacionadas con los constantes cambios en la metodología, el retraso en la entrega de recursos de los activos productivos, traslape de las fases de puesta en marcha de proyectos de un ejercicio, con los momentos de planeación comunitaria del siguiente ejercicio, ocasionando todo ello que los proyectos surgieran más de una demanda, que de un ejercicio de planeación.

Estos traslapes de tiempos y etapas, como la puesta en marcha, ejecución, planeación del siguiente ciclo de manera simultánea, limita a las ADR en tiempo, para dedicarse más a la asistencia técnica y capacitación, para la consolidación de los proyectos, que esta relacionado con la segunda etapa de evaluación de los resultados de campo.

### Evidencias encontradas

Se aplicaron los criterios señalados para la evaluación con sus diferentes dictámenes de desempeño y se encontró que el total de ADR obtenían una evaluación no favorable. Esto sugiere que existe una debilidad ya sea en el método de evaluación o en la aplicación del método. Por lo que puede existir deficiencia en el diseño metodológico; o en la aplicación del proceso de evaluación; o en la aplicación del proceso metodológico y de capacitación; o en por parte de los tomadores de decisión. Los actores involucrados para estas tres posibilidades actores de GOP y ADR.

Lo que se optó por hacer desde el GOP fue: no considerar la variable (situación del proyecto o dinámica del proyecto); para incrementar la puntuación de las agencias se sumaron puntajes de las variables de promoción y desarrollo de capacidades. No se tomaron para el proceso de evaluación los proyectos heredados, así como también los proyectos puesta en marcha. Las ADR de ingreso nuevo y las que tuvieran la muestra más del 50% en la categoría del “pesa libre”, se eliminaron casi todas las variables en los criterios de la categoría de resultados a nivel de campo.

Con estas modificaciones implementadas se permitió acreditar a la mayoría de las agencias evaluadas, al final nueve de las 45 agencias con dictamen no favorable. El GOP decidió tratar el caso de estas ADR y valorar sus argumentos, se generó otra evaluación de campo para tres agencias y finalmente el 91% de las agencias quedaron en situación satisfactoria y el resto en rechazadas.

Con los argumentos anteriores:

SAGARPA (2012) menciona que se debe de fortalecer las estrategias de seguimiento y supervisión ya que encuentra debilidades, así como, los sistemas de información relacionados con la deficiencia operativa administrativa en los sistemas de captura, para que mejoren continuamente los procesos y la construcción de indicadores, los cuales no existen, para evaluar los impactos del programa a mediano y largo plazo.

Debería de existir un sistema de incentivos (Murgueitio, 2009) para las agencias a partir de la evaluación adopten mejores prácticas para tratar de cumplir con los objetivos del programa. De la misma manera se sugiere asignar el presupuesto con base en criterios técnicos que consideren: el número de habitantes en localidades rurales de alta y muy alta marginación, en pobreza alimentaria y habitantes con índice de desarrollo humano bajo y medio (SAGARPA, 2012).

## **Conclusiones**

La problemática encontrada es que en el proceso de planeación, ejecución y seguimiento de la supervisión y evaluación del PESA no está diseñada acorde a los planteamientos de objetivos del programa (no tiene foco), ni existe algún método de valoración respecto al nivel de cumplimiento de la estrategia de sus objetivos. La forma en que sistema de seguimiento y evaluación está dirigido solamente a las ADR (a los modos de operación) y no al impacto del programa (resultados), es por la falta de criterios claros, además de no contar con una línea base para medir y cuantificar posteriormente los proyectos.

Los resultados encontrados de los tipos de proyectos no son relevantes para la toma de decisión del rumbo de la política, no se ejerce ningún tipo de estrategia para mejorar y dar seguimiento a los proyectos productivos, para buscar el beneficio de las UPF.

Se han referido diversos problemas, que al paso del tiempo se han convertido en problemas estructurales, sin que hayan podido resolverse, lo que no permite que el proyecto tenga resultados favorables para tratar de alcanzar la seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

A partir de los argumentos encontrados se demuestra que no existe un proceso de aprendizaje concreto respecto al sistema de seguimiento y evaluaciones generadas. Que no se ha generado un conocimiento de las decisiones mal o bien tomadas en los siete años implementados en Oaxaca el PESA; por ello, es fundamental que en el momento en que un GOP tome una decisión no parta de cero y que la historia de cada decisión pública sirva para generar conciencia sobre cada problema.

Los enfoques utilizados permiten establecer un panorama de la situación en la que vive el PESA Oaxaca actualmente y puede apoyar a los tomadores de decisión para generar mejores estrategias de intervención para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia. Para comenzar a crear una cultura de rendición de cuentas, donde se busque conocer la eficiencia, eficacia y productividad del PESA.

El proceso de seguimiento y supervisión interfiere en el desarrollo de capacidades de la UPF, ya que al tener gran cantidad de variables a analizar y en lapsos de tiempo reducidos, torna que las agencias le dediquen una gran parte de su tiempo a cumplir con las indicaciones de la evaluación y olvidan su objetivo general de incentivar en la población el generar seguridad alimentaria e ingresos, ya que depende de la evaluación su permanecía.

### **Referencias Bibliográficas**

- Aguilar, V. L. (1992). Estudio introductorio. En Aguilar V., L. F. Problema público y Agenda de Gobierno. Antología de Política Pública Vol. 3. México. Miguel Ángel Porrúa pp:15-72.
- Aguilar V. L. (2003). Estudio introductorio. Antología de política pública. En Aguilar, L. (Coord.) El estudio de las políticas públicas, vol. 1. Miguel Ángel Porrúa. México. 281p
- Aguilar V. L. (2010). Introducción. En: Aguilar, V. L. (Coord.) Política Pública. Escuela de administración pública del DF y secretaría de educación del DF; Siglo XXI, editor, S. A. de C. V. México. pp: 17-61.
- Banco Mundial, US. (2009). México: análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural. Washington D.C. US. 127p.
- Banerjee, A. y Duflo. E. (2012). Repensar la pobreza, Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Ed. Taurus, Impreso en México: 372
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación en Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. Ed Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fondo de Cultura Económica (CFE). México: 291-319
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH). Evaluación de consistencia y resultados. Vol. 2. 210 p.
- Davies, P. (2004). IsEvidence-BasedGovernmentPossible?, Jerry Lee Lecture, Presentado en 4th anual Campbell CollaborationColloquium Washington D. C. 19 Febrero 2004.
- Faiguenbaum C. S.; Ortega C. y Soto B. F. (2013). Pobreza rural y política pública en América Latina y el Caribe. FAO Santiago, Chile pp:308.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). (2009). Evaluación y Análisis de Políticas, Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) en [http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otras%20Evaluaciones/Attachments/4/Evaluacion\\_PESA.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otras%20Evaluaciones/Attachments/4/Evaluacion_PESA.pdf) consultado septiembre 2013. Consultado en enero 2014.
- FAO. (2013). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012. México 288p.
- FAO (2014). Evaluación y Análisis de Políticas. Consultado en <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas> consultado en enero 2014.
- Flores C. P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México. En Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol 18 (56) pp:265-290.
- Fox J., y Haight L. (2010). Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE) México pp:8.
- Gandlgruber, B. (2003). La concepción de las instituciones en la economía contemporánea. Análisis Económico. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México. Vol XVIII (38): 73-95
- Gordillo de A. G. (2011). El campo. Cuaderno de trabajo 03. Los retos fundamentales de México, seminarios construyendo una agenda para el siglo XXI. Ed. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. México D. F. 224pp.
- Gordillo de A. G. (2012). Una política alimentaria para tiempos de crisis. El trimestre económico. Vol LXXIX (3). núm. 315 pp: 483-526.
- Lasswell D., H. (1992). La orientación hacia las políticas. En Aguilar V. L. El estudio de las políticas públicas. Ed. Porrúa. México. 1992.
- Martínez G. E., Muñoz R. M., García M. J., Santoyo C. V., Altamirano C. A. y Romero M. C. (2011). El fomento de la ovinocultura familiar en México mediante subsidios en activos: lecciones aprendidas. Agronomía Mesoamericana 22(2) pp:367-377.
- Martínez G. E., Muñoz R. M., Santoyo C. V., Gómez P. D. y Altamirano C., R. 2013 Lecciones de la promoción de proyectos caprinos a través del Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria en Guerrero, México. Agricultura, sociedad y desarrollo 10:177-193.
- Mendoza Z. J. (2012). Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. Elementos para la construcción de una política. UNAM, SAGARPA y Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Grupo diálogo rural. México.
- Merino H. M. y Macedo. I. (2006). La política autista, Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Gestión y Política pública. 15 (2) pp:411-456.
- Merino H. M. (2009). Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. México: 69.
- Merino H. M. y Cejudo R. G. (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública. Ed Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fondo de Cultura Económica (CFE). México. 323p
- Merino H. M. (2011). Sobre la evaluación de la política pública. En Salcedo R. Evaluación de políticas públicas. Volumen 13. Siglo XXI editoriales S. A. de C. V. Pp:169-184.

- Merino H. M. (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. Ed Centro de Investigación y Docencia Económica. México D. F. 190p.
- Murgueitio, E. (2009). Incentives for silvo pastoral systems in Latin America. *Avances en Investigación Agropecuaria*, Vol 13 (1) pp:3-18
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos). (2012). Perspectivas OCDE. México reformas para el cambio. Ed. OCDE: 62 revisado en <http://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf>. consultado el 29 Septiembre 2013.
- Parkin, M. y Loría, E. (2010). Microeconomía Versión para Latinoamérica. Estado de México: PEAESON
- Prior, D. V., Verges J. y Viudarlrdell I. (1993). La evaluación de la eficacia de los sectores públicos y privados, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales
- Robles, B. H. y Ruiz, G. A. J. (2012). Presupuestos para la agricultura familiar y campesina en México. *Osfam México* pp: 75
- Salcedo, A. R. (2011). Evaluación de políticas públicas. En. Salcedo A., R. Evaluación de políticas públicas. 13. Escuela de administración pública del DF, Secretaría de educación del DF y Siglo XXI editores, S. A. de C. V. México pp: 17-51
- Spalding, R. J. (1985). Structural barriers to food programming: An analysis of the Mexican food. *systemWorldDevelopmen*13 (12): 1249-1262
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). (2012). Subsecretaría de desarrollo rural dirección general de desarrollo territorial y organización rural. Memoria documental Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) 2007-2012 p: 30.
- Thumm, R. W. (1998). Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos. Washington: Departamento de Evaluación de Operaciones -OED. B.M
- UNIVAS (Universidad José Vasconcelos de Oaxaca S. C.). (2011). Evaluación externa estatal Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) 2005-2010. Consultores Díaz Cisneros Heliodoro y Jiménez López Jorge. Pp125.
- Yúnez, N. A. (2010). Los grandes problemas de México: Economía Rural. Volumen XI. El colegio de México A.C. México pp: 196
- Zarazúa A. J. y Gómez C. T. (2013). Reseña de Los Grandes Problemas de México: Economía Rural de Yúnez N. A. (Coordinador). 2010. XI. México: El Colegio de México A. C.
- [1] Son los responsables operativos del PESA, se trabaja para que se apropien de la estrategia PESA y la incluyan en sus estrategias de desarrollo, identifican las áreas de intervención, participan en la selección de las ADRs, forman parte del grupo operativo apoyando la ejecución y seguimiento de las acciones.
- [2] Órgano colegiado que realiza la planeación, seguimiento y evaluación del proyecto conforme a la normatividad de SAGARPA, garantiza el cumplimiento de la metodología PESA-FAO.
- [3] Están operando en el estado de Oaxaca desde el PESA 2011 y existe uno por cada DDR. Son instancias de base regional conformada por el Coordinador Regional de la SEDAFPA, Jefe de DDR-SAGARPA, Enlace Regional UTN, Articulador Territorial y Facilitador-Articulador CECS. Se encargan de la articulación eficaz de los servicios donde los diferentes actores con poder de decisión e involucrados en la prestación de los servicios

interactúan y contribuyen a generar un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, con el fin de reducir la pobreza y aumentar la competitividad de manera sostenida

- [4] La línea base contiene elementos de qué tipo de alimentación tienen (venta y consumo); los meses cuando disponen de alimentos que producen y cuándo los compran; en donde los compran; las principales causas de por qué los compran y principales causas de por qué no los compran; el gasto familiar referenciado al salario mínimo diario; porcentaje de gasto en alimentos con respecto al gasto total.

## **Análisis de las políticas públicas en materia de gasto municipal en el estado de San Luis Potosí y su impacto en el desarrollo social**

**Ariel Vázquez Elorza**

ariel.vazquez@uaslp.mx

**Marco Iván Vargas Cuéllar**

marco.vargas@uaslp.mx

**Alfonso Muñoz Güemes**

alfonso.munoz@uaslp.mx

**Sergio Arcos Moreno**

sarcos@uaslp.mx

Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí

### **RESUMEN**

Objetivo: Establecer un índice de desarrollo de gestión sobre variables del gasto municipal y su relación con el desarrollo social en los municipios del Estado de San Luis Potosí con la base de resultados de finanzas públicas locales del 2010. Metodología: Se obtuvo información oficial de variables relacionadas con el gasto público y desarrollo social del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el Estado de San Luis Potosí. Se analizan 18 variables: 1) Gasto en servicios personales; 2) Gasto en materiales y suministros; 3) Gasto en servicios generales; 4) Gasto en subsidios, transferencias y ayudas; 5) Gasto en adquisición de bienes muebles e inmuebles; 6) Gasto en obras públicas y acciones sociales; 7) Población de 15 años o más analfabeta; 8) Población de 15 años o más sin primaria completa; 9) Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado; 10) Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; 11) Ocupantes en viviendas sin agua entubada; 12) Viviendas con algún nivel de hacinamiento; 13) Ocupantes en viviendas con piso de tierra; 14) Población ocupada con ingreso de 2 salarios mínimos;; 15) Dependencia de participaciones (participaciones federales/ingresos totales)\*100; 16) Dependencia de aportaciones (aportaciones federales/ingresos totales)\*100, y 17) Costo de operación (gasto corriente/gasto total) \* 100, y 18) Costo burocrático (gasto en servicios personales / gasto total) \* 100. Para analizar la información se utiliza el análisis multivariante de componentes principales (ACP) que genera nuevas variables que puedan expresar la información contenida en el conjunto original de datos; reducir la dimensionalidad del problema que se está estudiando, como paso previo para futuros análisis, y eliminar cuando sea posible, variables originales si ellas aportan poca

información (Pla, 1986). Resultados: Se seleccionaron seis componentes principales, con un porcentaje acumulado de variabilidad explicada de 73.14%. Posteriormente, se realizó una correlación de Pearson entre los componentes y las variables. Conclusiones: Respecto a los primeros 3 componentes que acumulan el 59.77% de la varianza, el primero de ellos se correlaciona positivamente con las variables 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, y negativamente con 1, 2 y 18. El segundo componente se asocia positivamente con las variables 1, 15, 17 y 18, en forma inversa con la 6, 7, 8, 11, 12, 14, y 16. El tercer componente se asocia positivamente con gasto en obras públicas y acciones sociales, población de 15 años o más analfabeta y sin primaria completa; población ocupada con ingreso de 2 salarios mínimos, y dependencia de aportaciones, y negativamente con la variable de subsidios, transferencias y ayudas.

PALABRAS CLAVES: Gasto municipal, análisis de componentes principales, políticas públicas municipales.

### **ABSTRACT**

Objective: To establish an index of management development on municipal spending variables and their relationship to social development in the municipalities of the state of San Luis Potosí with the base of results of local public finance in 2010. Methodology: social variables of State of San Luis Potosi was obtained for the official information related to public spending and social development of the National Institute of Statistics and Geography (INEGI), National Institute for Federalism and Municipal Development (INAFED) and the National Council for the Evaluation of Development Policy (CONEVAL). 18 variables were analyzed: 1) spending on personal services, 2) expenditure on materials and supplies, 3) expenditure on general services, 4) expenditure on subsidies, transfers and grants, 5) expenditure on the acquisition of movable and immovable property, 6) spending on public works and social action, 7) population 15 years or more illiterate, 8) population 15 years and over had not completed primary, 9) occupants in dwellings without drainage or toilet, 10) occupants in dwellings without electricity, 11) occupants in houses without piped water, 12) housing with some level of overcrowding, 13) occupants in houses with dirt floors, 14) employed population with income than 2 minimum wages, 15) unit holdings (federal revenues / total revenues) \* 100; 16) unit contributions (federal grants / total revenue) \* 100; 17) operating cost (current expenditure / total expenditure) \* 100, and 18) bureaucratic cost (personal expenditure / total expenditure services) \* 100. To analyze the data the multivariate principal component analysis (PCA) generating new variables to express the information in the original data set is used, reducing the dimensionality of the problem being studied as a preliminary step for future analysis and eliminate where possible, original variables if they provide little information (Pla, 1986). Results: The six main components were selected, with a cumulative percentage of explained variability of 73.14 %. Subsequently, a correlation coefficient between the components and the variables involved. Conclusions: With respect to the first 3 components accumulate 59.77 % of the variance, the first of which is positively correlated with the variables 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, and negatively with 1, 2 and 18. The second component is positively associated with variables 1, 15, 17 and 18 in inverse with 6, 7, 8, 11, 12, 14, and 16. The third component is positively associated with spending on public works and social action, population aged 15 years or more without complete primary illiterate; busy with 2 minimum wage income population, and dependence on contributions, and negatively with variable of subsidies, transfers and aid.

KEYWORDS: Public expenditure, principal component analysis, municipal public policy.

## **Introducción**

Actualmente, los gobiernos subnacionales se encuentran en un momento de revalorización y cambio institucional cuyos servicios públicos deben brindarse a la ciudadanía con un enfoque de calidad y eficiencia. La modernización de la gestión pública considera que los gobiernos municipales establezcan nuevas formas de administración sobre sus recursos públicos para una mayor eficacia del gasto presupuestario. Para ello, es necesario que los funcionarios municipales internalicen la necesidad de implementar políticas públicas de focalización del gasto en un marco de procedimientos y lineamientos previamente establecidos en el Bando de Policía y Buen Gobierno. Ostrom (1972) señala que el servidor público de una sociedad democrática se rehusará a salirse de los lineamientos del marco de ley para el bienestar común y a usar capacidades coercitivas del Estado para afectar los derechos de los individuos, aunque usará la persuasión pacífica y razonada para llevar a cabo tales acciones.

El reclamo de la sociedad en un municipio se genera desde la perspectiva de ¿qué están haciendo los municipios (rurales, urbanos) para mejorar el desarrollo social y su crecimiento económico o realmente contribuyen como facilitadores para lograrlo? ¿Cómo toman las decisiones para establecer sus niveles y distribuciones de gasto al interior de sus localidades? Existen muchos factores políticos, económicos, demográficos, jurídicos, sociales, que pueden estar generando situaciones y resultados no favorables a la ciudadanía. Toledo (2003) establece que *“la alta dirección de la Administración requiere normalmente de opiniones independientes y evaluaciones que obedecen a objetivos inmediatos y específicos de un sector, tras el propósito de mejorar la gestión interna, de acuerdo a parámetros esencialmente políticos”*.

Una forma de medir las acciones que los municipios han realizado para enfrentar el rezago social es mediante el análisis de información estadística sobre variables de gasto y desarrollo social. Por ello, se desarrollará un ejercicio de operación empírica cuyo propósito es: a) hacer un diagnóstico del nivel de gestión de desarrollo de los Municipios potosinos, que servirá de base para su aplicación práctica en el País. Para realizar lo anterior, se estudian en forma combinada 18 variables publicadas por el INAFED e INEGI de 2010. Para facilitar lo anterior se utiliza el análisis de componentes principales (ACP).

## **Metodología**

Se obtuvo información oficial de variables relacionadas con el gasto público de los 58 municipios del Estado de San Luis Potosí. Se analizaron 18 variables mediante el modelo multivariante de componentes principales (ACP) que genera nuevas variables que puedan expresar la información contenida en el conjunto original de datos; reduce la dimensionalidad del problema que se está estudiando, como paso previo para futuros análisis, y elimina cuando sea posible, variables originales si ellas aportan poca información (Pla, 1986).

El modelo de ACP transforma un conjunto de variables correlacionadas en otro no correlacionado, ordenando los indicadores transformados, de forma tal, que el primer componente trate de explicar la mayor proporción de varianza de los datos como sea posible. Los objetivos más importantes del análisis por ACP son: determinar “factores” que sucesivamente expliquen toda la varianza total y simplificar mediante la ordenación de la información que arroja una matriz de correlaciones para hacerla más

fácilmente interpretable. Para el análisis de la información se utilizó el paquete estadístico de StatisticalPackageforthe Social Sciences SPSS V21.

La medida de Keiser-Meyer-Olkin (KMO) es un test para conocer la idoneidad de los datos y utilizar el método de CP para el análisis de las variables. Según Visauta (1997) la medida (MKO) clasifica la rigurosidad del análisis de la siguiente manera: De  $1 < KMO \leq 0.90$  la idoneidad de los datos se consideran excelentes; de  $0.90 < KMO \leq 0.80$  se consideran buenos; de  $0.80 < KMO \leq 0.70$  son considerados aceptables; de  $0.70 < KMO \leq 0.60$  se consideran mediocres o regulares; de  $0.60 < KMO \leq 0.50$  se consideran malos; de  $KMO < 0.50$  muy malos. Por su parte, la prueba de esfericidad de Bartlett se utiliza para verificar si la matriz de correlaciones es una matriz de identidad, es decir, si todos los coeficientes de la diagonal son iguales a la unidad y los extremos a la diagonal iguales a cero.

### Resultados y análisis de variables del gasto público municipal

A continuación se presenta un análisis de las variables relacionadas con el gasto público municipal, cuyos resultados se relacionan con el gasto efectuado por los municipios. Los estadísticos promedios obtenidos se observan en el cuadro N° 1. Los resultados evidencian que los municipios de San Luis Potosí destinaron en 2010, en promedio, el 41.14% al gasto en obras públicas y acciones sociales (GOP), respecto al total de gasto, el 19.03% para gasto en servicios personales (GSP) y el 18.57% para gasto en subsidios, transferencias y ayudas (GST). Sin embargo, el nivel de dependencia de las aportaciones federales (NDA) en los municipios es de alrededor del 55% respecto a sus ingresos; por su parte, el nivel de dependencia de participaciones (NDP) del 29% y el nivel del costo burocrático (NCB) del 22%. En lo que concierne a las variables sobre el desarrollo social (necesidades de la población) se observa que aproximadamente el 66% de la población ocupada (PO2) tiene un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, el 42% de las viviendas en los municipios tienen algún nivel de hacinamiento (VNH) y el 34% de la población de 15 años o más no tiene la primaria completa (P15P).

**Cuadro N° 1 Estadísticos de las variables**

		Media	Mediana	Desv. típ.	Varianza	Asimetría	Curtosis
GSP	% de Gasto en servicios personales	19.03	18.22	6.51	42.44	1.75	6.00
GMS	% de Gasto en materiales y suministros	2.23	2.18	1.03	1.07	0.82	1.59
GSG	% de Gasto en servicios generales	7.57	6.77	3.05	9.29	0.96	0.95
GST	% de Gasto en subsidios, transferencias y ayudas	18.57	16.93	9.71	94.20	2.76	11.27
GAM	% de Gasto en adquisición de bienes muebles e inmuebles	0.70	0.16	2.57	6.60	6.83	49.19
GOP	% de Gasto en obras públicas y acciones sociales	41.14	42.21	14.50	210.25	-0.63	0.01
P15A	% de Población de 15 años o más analfabeta	12.67	12.57	4.80	23.05	0.82	2.37
P15P	% de Población de 15 años o más sin primaria completa	34.79	33.91	9.05	81.83	-0.15	0.61
OVD	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni	6.64	4.06	7.03	49.40	2.00	4.51

	excusado						
OVE	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	6.72	5.85	4.62	21.32	1.52	2.72
OVA	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	23.44	19.55	16.61	275.90	0.61	-0.63
VNH	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	42.37	42.57	8.22	67.59	-0.01	-0.02
OVP	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	12.83	10.49	9.08	82.39	1.46	2.15
PO2	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	66.38	67.36	14.38	206.84	-0.72	0.12
NDP	Nivel de dependencia de participaciones	29.21	30.27	6.63	43.94	0.19	0.63
NDA	Nivel de dependencia de aportaciones	55.30	57.26	10.35	107.18	-0.81	0.80
NCO	Nivel de costo de operación	65.22	66.48	10.38	107.73	-0.54	0.83
NCB	Nivel de costo burocrático	22.53	21.80	8.39	70.41	1.45	3.90

Fuente: Elaboración propia basada en información del INAFED, INEGI, (2010).

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)<sup>84</sup>, el Índice de Planeación Estratégica y evaluación municipal (IPE) tiene como propósito “medir el grado en que las administraciones públicas municipales mexicanas han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento”. Las variables que incorpora el índice son elementos de planeación de importancia para los municipios, entre ellas se encuentran si tienen: misión, visión, objetivos y/o metas, programa estratégico u operativo, indicadores de gestión y/o resultados definidos, panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores y/o resultados, sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos de los trámites y/o servicios, mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios, manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios.

En el Cuadro N° 2 se aprecia que en el IPE básico se encuentran municipios con altos niveles de costos de operación, nivel de dependencia de las participaciones y gastos en servicios personales, esto es, la burocracia resulta ser más cara con relación a su independencia fiscal, no obstante mantienen IMG muy bajo algunos de los municipios. Así mismo, se puede observar que no se manifiesta existe una relación y coherencia explícita sobre el IPE Plena y una reducción de los costos de operación, nivel de dependencia y gastos personales. Se esperaría que entre mayor sea el nivel del IPE los municipios estarían tomando decisiones más eficientes y reduciendo los costos de transacción y operación del mismo, dado que habría una mayor planeación hacia el interior.

<sup>84</sup><http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/>

**Cuadro N° 2 Grados de marginación municipal y su relación con el Índice de Planeación Estratégica y dependencia fiscal**

	Grado de marginación	% de gasto en servicios personales			Nivel de Costo de operación			Nivel de dependencia de participaciones			
		Mediana	Mínimo	Máximo	Mediana	Mínimo	Máximo	Media	Mínimo	Máximo	
Índice de Planeación Estratégica	Básico	Bajo	22.34	22.34	22.34	75.66	75.66	75.66	29.74	29.74	29.74
		Medio	20.78	20.78	20.78	69.86	69.86	69.86	27.54	27.54	27.54
		Muy bajo	41.64	35.31	47.98	76.14	60.75	91.53	39.31	35.16	43.46
	Fragmentado	Alto	14.49	12.76	15.99	56.95	39.08	69.04	24.63	21.46	30.75
		Medio	21.38	16.55	25.74	71.56	66.11	79.86	29.50	26.44	36.57
	Incompleto	Alto	14.04	9.50	21.53	59.04	39.05	77.04	25.06	12.24	37.82
		Bajo	24.61	21.98	27.24	72.21	67.27	77.16	32.34	31.17	33.51
		Medio	19.08	13.59	27.37	64.51	46.44	74.96	29.66	18.47	39.95
	Nulo	Muy alto	12.30	8.63	15.82	67.87	62.86	81.36	24.63	21.47	26.80
		Alto	22.11	17.43	26.80	59.64	59.13	60.15	30.32	29.80	30.85
		Bajo	27.96	27.96	27.96	76.19	76.19	76.19	20.02	20.02	20.02
	Pleno	Medio	19.83	17.01	22.60	69.14	61.49	76.74	37.02	32.25	48.67
		Alto	15.79	15.79	15.79	48.44	48.44	48.44	24.39	24.39	24.39
		Bajo	27.59	27.59	27.59	75.77	75.77	75.77	33.45	33.45	33.45
			Medio	15.10	14.24	15.96	61.88	56.23	67.54	32.83	31.87

Fuente: Elaboración propia basada en información del INAFED, INEGI(2010).

En el Cuadro N° 3, con un valor de Chi-cuadrado aproximado de 727.79 y un grado de significación  $p = .000$  resulta evidente que no se trata de una matriz de identidad y se puede realizar el análisis; además, el valor del KMO corresponde a 0.77 y por tanto se puede considerar como aceptable el modelo y continuar con el análisis de componentes principales.

**Cuadro N° 3 Test de KMO y prueba de Bartlett**

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		.77
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado	727.79
	gl	153.00
	Sig.	.000

Fuente: Método de KMO. Análisis de Componentes Principales.

En el cuadro N° 4 se observa la varianza<sup>85</sup>total explicada de los *Eigenvalues* (valores propios de cada componente) asociados a la matriz de correlaciones. En ella se recogen los porcentajes individuales y acumulados, la proporción de varianza total explicada por cada factor, tanto para la solución de extracción como para la rotada. El valor característico asociado al primer componente, es muy superior al resto, en tanto que este resume el 41.71% del total de la varianza de las variables en estudio. Los seis componentes iniciales en el modelo son capaces de explicar aproximadamente el 78.99% de la variabilidad total de la información, lo que puede interpretarse como un porcentaje aceptable.

**Cuadro N° 4 Varianza total explicada**

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	7.51	41.71	41.71	7.51	41.71	41.71	4.87	27.05	27.05
2	1.81	10.03	51.74	1.81	10.03	51.74	2.69	14.92	41.97
3	1.45	8.03	59.77	1.45	8.03	59.77	2.28	12.65	54.62
4	1.24	6.90	66.67	1.24	6.90	66.67	1.91	10.61	65.23
5	1.16	6.46	73.14	1.16	6.46	73.14	1.33	7.37	72.60
6	1.05	5.86	78.99	1.05	5.86	78.99	1.15	6.39	78.99
7	0.74	4.12	83.11						
8	0.67	3.74	86.85						
9	0.57	3.16	90.02						
10	0.40	2.25	92.26						
11	0.37	2.03	94.29						
12	0.27	1.51	95.81						
13	0.24	1.34	97.15						
14	0.17	0.95	98.10						
15	0.14	0.77	98.87						
16	0.10	0.56	99.43						
17	0.06	0.34	99.77						
18	0.04	0.23	100.00						

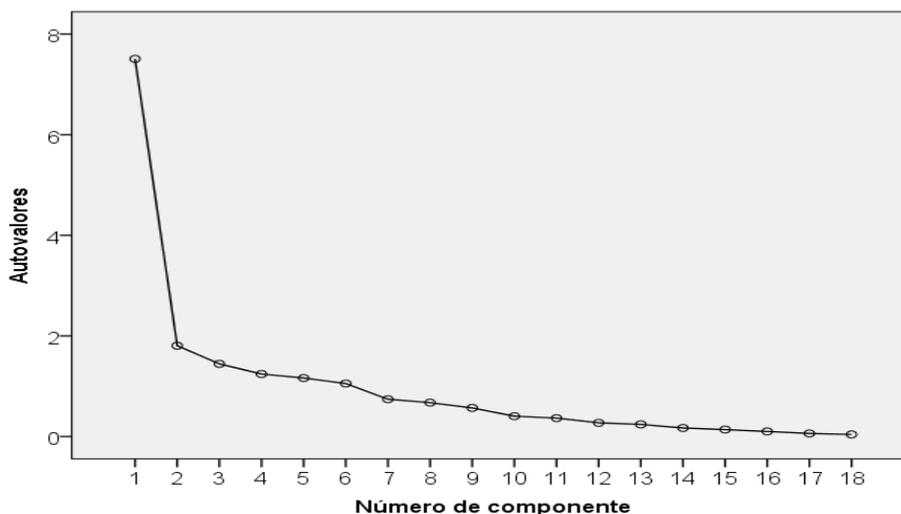
Fuente: Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

El gráfico N° 1 muestra la figura de sedimentación que determina el número óptimo de factores ordenando de mayor a menor el tamaño de los autovalores. En este ejemplo, los factores con un *eigenvalue* –autovalor que expresa cantidad de varianza que ese factor explica– superior a 1 son 6que

<sup>85</sup>La varianza es la media aritmética de las desviaciones cuadráticas con respecto a la media.

explican una proporción importante de la varianza de la información<sup>86</sup> (por defecto el SPSS los selecciona con el procedimiento de Gutman-Kaiser programado). Morales (2013) señala que podemos imaginar que estos seis factores indican que los diez y ocho ítems podrían reducirse a seis preguntas básicas que resumen toda la base de información de las variables en estudio.

Gráfico N° 1 Sedimentación de los indicadores



Fuente: Método de extracción. Análisis de Componentes Principales.

El software extrae por defecto aquellos factores con más varianza que la que explica un solo ítem (varianza >1). Morales (2013), señala que “se trata con este análisis de reducir la matriz de intercorrelaciones para facilitar su interpretación; si obtuviéramos todos los factores posibles, estaríamos en el punto de partida, con tantos factores como ítems”. En este análisis se ha utilizado el método de rotación ortogonal varimax (varianza máxima) donde la proporción de la varianza total explicada por los factores rotados es repartida entre los factores permitiendo valorar cuáles de ellos son más importantes.

En el cuadro N° 5 se muestra que el primer componente se relaciona positivamente con el porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, población de 15 años o más analfabeta, viviendas con algún nivel de hacinamiento, ocupantes en viviendas sin agua entubada. Este primer componente podría considerarse como “Condiciones de desarrollo social municipal”. A mayor analfabetismo en un municipio existen mayores niveles de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos, existe una relación positiva en que los municipios tengan niveles altos de dependencia de aportaciones federales y persista una población de 15 años o más sin primaria completa. Aquellos municipios con puntuaciones más altas en este primer componente, corresponden con en la mayoría a con media, alta y muy alta marginación. Por otra parte, existe una correlación negativa con el nivel del costo burocrático, gasto en servicios personales y gasto en materiales y suministros.

<sup>86</sup>Cuando un autovalor se aproxima a cero, significa que el componente correspondiente a ese autovalor no podría explicar la diversidad de respuestas a la escala original y por ende no tendría significancia.

Cuando se analiza de manera ordenada el primer componente (CP1), denominado Condiciones de desarrollo social municipal, se observa que los municipios con una alta dependencia de las aportaciones federales también son los primeros que corresponden a la lista del CP1, entre ellos: Aquismón, Santa Catarina, Huehuetlán, Tancanhuitz, Tamazunchale, Tampamolón, Corona, San Antonio, Tanlajás y San Martín Chalchicuautlaque ocupan los primeros lugares. Estos resultados son consistentes con los reportes del Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) el cual se sitúan en un nivel alto a muy alto en los municipios señalados. No hay que olvidar que el análisis de ACP analiza toda la varianza, común y no común del conjunto de las variables en estudio.

El segundo componente (CP2) se asocia positivamente con nivel de costo de operación, el nivel de costo burocrático, el gasto en servicios personales y el nivel de dependencia de participaciones. Es compatible su correlación inversa con la prevalencia de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos, población de 15 años o más sin primaria completa, nivel de dependencia de aportaciones, gasto en obras públicas y acciones sociales, población de 15 años o más analfabeta, ocupantes en viviendas sin agua entubada, viviendas con algún nivel de hacinamiento.

A medida que disminuye el gasto en servicios personales aumenta el gasto en obras públicas y acciones sociales y existen más recursos para realizar acciones en viviendas sin agua entubada. Este segundo componente podría asociarse al “Gasto público y servicios básicos municipales”. La política de gasto público representa para los municipios un instrumento muy significativo para mejorar la calidad de vida y las condiciones de la población.

Los municipios que se encuentran entre los primeros lugares (de un rango de mayor a menor) en el segundo componente son: Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, Cerro de San Pedro, Huehuetlán, Aquismón, Zaragoza, Matehuala, RioVerde y Tierra Nueva.

Aunque existen municipios que están catalogados como rurales y con índices de marginación muy alta, sin embargo, han logrado revertir algunas variables de desarrollo social que dan origen a este índice, como por ejemplo, mantienen niveles muy bajos de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado (2% - 3%). En otras palabras, este análisis establece que algunos municipios como Huehuetlán y Aquismón, con un índice de marginación alto y muy alto respectivamente, están realizando acciones de política pública para enfrentar el rezago social, aunque no necesariamente en su totalidad respecto a las variables que conforman el índice de marginación<sup>87</sup>.

El tercer componente (CP3) se asocia positivamente con el gasto en obras públicas y acciones sociales, población de 15 años o más sin primaria completa, nivel de dependencia de aportaciones, población de 15 años o más analfabeta, población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos. Es compatible su relación negativa con el gasto en subsidios, transferencias y ayudas. Cuando se incrementa el gasto en obras públicas y acciones sociales se reduce el gasto en subsidios que los municipios potosinos realizan. Este tercer componente podría considerarse como “Analfabetismo y su relación con el empleo y dependencia fiscal municipal”.

---

<sup>87</sup>[http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/862/3/images/06\\_C\\_AGEB.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/862/3/images/06_C_AGEB.pdf)

En el CP3 se estima que el 47% (35) de los municipios agrupados en el factor del rango positivo son rurales (entre los primeros 10 se encuentran Xilitla, Tamazunchale, Villa de Arriaga, Huehuetlán, Soledad de Graciano Sánchez, Cedral, Cerritos, Villa de la Paz, Tamuín, Ciudad Valles). Por otra parte, el 21% (23) de los municipios agrupados en el factor del rango de negativo son rurales (entre los primeros 10 se encuentran Alaquines, Armadillo de los Infante, San Martín Chalchicautla, Lagunillas, Rayón, San Ciró de Acosta, Santo Domingo, Coxcatlán, Venado, Villa de Guadalupe).

**Cuadro N° 5 Coeficiente de correlación de Pearson con la Matriz de los tres componentes (puntuaciones factoriales)**

Tipología	Variable	Componente					
		CP1	CP 2	CP 3	CP 4	CP 5	CP 6
GSP	Correlación de Pearson	-.515**	.682**	-0.175	0.183	0.152	0.091
	Sig. (bilateral)	0.000	0.000	0.188	0.169	0.254	0.499
GMS	Correlación de Pearson	-.334*	0.074	-0.003	.395**	.270*	.548**
	Sig. (bilateral)	0.010	0.583	0.985	0.002	0.040	0.000
GSG	Correlación de Pearson	-0.197	0.096	-0.253	.779**	-0.170	-0.129
	Sig. (bilateral)	0.137	0.474	0.056	0.000	0.203	0.336
GST	Correlación de Pearson	-0.046	-0.104	-.858**	0.102	0.049	0.218
	Sig. (bilateral)	0.729	0.435	0.000	0.444	0.715	0.100
GAM	Correlación de Pearson	-0.098	-0.037	0.119	.279*	0.113	-.804**
	Sig. (bilateral)	0.464	0.784	0.373	0.034	0.399	0.000
GOP	Correlación de Pearson	0.133	-.283*	.840**	-0.236	0.031	0.043
	Sig. (bilateral)	0.321	0.032	0.000	0.075	0.815	0.747
P15A	Correlación de Pearson	.806**	-.281*	.353**	0.028	0.091	0.142
	Sig. (bilateral)	0.000	0.032	0.007	0.836	0.495	0.287
P15P	Correlación de Pearson	.479**	-.429**	.500**	.261*	.311*	0.211
	Sig. (bilateral)	0.000	0.001	0.000	0.048	0.018	0.111
OVD	Correlación de Pearson	0.066	-0.006	0.002	-0.040	.940**	-0.019
	Sig. (bilateral)	0.621	0.966	0.988	0.765	0.000	0.889
OVE	Correlación de Pearson	.868**	0.003	0.040	-0.093	0.084	-0.099
	Sig. (bilateral)	0.000	0.982	0.767	0.488	0.533	0.460
OVA	Correlación de Pearson	.679**	-.272*	0.130	-.307*	0.105	-0.052
	Sig. (bilateral)	0.000	0.039	0.331	0.019	0.435	0.701
VNH	Correlación de Pearson	.708**	-0.220	-0.202	-.349**	0.248	-0.116
	Sig. (bilateral)	0.000	0.098	0.129	0.007	0.061	0.386

OVP	Correlación de Pearson	.811**	-0.077	-0.014	-.320*	-0.234	0.055
	Sig. (bilateral)	0.000	0.564	0.920	0.014	0.077	0.680
PO2	Correlación de Pearson	.647**	-.571**	.295*	-0.002	-0.079	-0.012
	Sig. (bilateral)	0.000	0.000	0.025	0.988	0.556	0.930
NDP	Correlación de Pearson	-.265*	.365**	-0.106	.698**	0.138	-0.083
	Sig. (bilateral)	0.044	0.005	0.430	0.000	0.301	0.535
NDA	Correlación de Pearson	.637**	-.353**	.428**	-0.099	-0.045	0.135
	Sig. (bilateral)	0.000	0.007	0.001	0.461	0.739	0.313
NCO	Correlación de Pearson	-0.016	.801**	0.005	0.157	-0.142	0.002
	Sig. (bilateral)	0.905	0.000	0.973	0.239	0.288	0.991
NCB	Correlación de Pearson	-.520**	.704**	-0.104	0.225	0.127	0.102
	Sig. (bilateral)	0.000	0.000	0.435	0.090	0.343	0.445

\*\* . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* . La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

El cuarto componente (CP4) advierte una relación positiva con el gasto en servicios generales, nivel de dependencia de participaciones, gasto en materiales y suministros, gasto en adquisición de bienes muebles e inmuebles. Esto es, a mayor gasto en bienes muebles y servicios generales mayor es la dependencia que tienen los municipios sobre sus ingresos de la federación. Este cuarto componente podría considerarse como “Dependencia presupuestaria en servicios y materiales”. Existe una relación negativa del CP4 con viviendas con algún nivel de hacinamiento, ocupantes en viviendas con piso de tierra, ocupantes en viviendas sin agua entubada.

El quinto y sexto componente asocian una relación positiva de las variables de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado, población de 15 años o más sin primaria completa y gasto en materiales y suministros, mientras que el sexto muestra una relación inversa con el gasto en adquisición de bienes muebles e inmuebles. Cuando se incrementa el gasto en los materiales y suministros los municipios dejan de gastar en la compra de bienes e inmuebles.

En el Cuadro N° 6 se puede observar los resultados obtenidos de los seis factores del método de componentes principales para cada municipio del Estado de San Luis Potosí.

**Cuadro N° 6 Resultados de los componentes principales de seis factores**

Municipio	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	CP6	Municipio	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	CP6
Ahualulco	-0.11	-0.29	0.03	-0.52	1.51	-0.19	San Nicolás T.	-0.23	-1.13	0.52	1.85	-0.17	0.57
Alaquines	0.25	-0.33	1.39	-0.03	-0.13	0.29	Santa Catarina	3.12	0.73	0.71	0.14	2.04	1.3
Aquismón	3.35	1.07	0.19	-0.3	-0.56	-0.46	Santa Ma. del Río	0.19	0.82	0	-0.34	1.63	-0.03

Armadillo de los Infante	-0.23	-0.23	1.32	1.05	-0.01	0.94	Santo Domingo	-0.43	0.1	1.01	0.69	0.29	0.3
Cárdenas	-0.98	0.62	0.76	0.29	-0.41	1.87	San Vicente Tancuayalab	0.34	0.23	-0.07	0.63	-0.63	-0.39
Catorce	0.36	0.27	-0.03	0.58	0.09	-1.19	Soledad de Graciano Sánchez	-0.97	3.66	-1.38	0.45	-0.59	0.22
Cedral	-0.59	-1.1	-1.2	1.3	-1.14	-0.32	Tamasopo	0.48	-0.24	-0.01	0.06	-0.09	0.24
Cerritos	-1.07	-0.01	-0.99	0.98	-0.22	1.63	Tamazunchale	1.34	0.08	-1.99	-0.55	-1.06	0.39
Cerro de San Pedro	-1.61	1.44	0.13	-0.44	-0.31	-0.07	Tampacán	0.22	-0.95	-0.09	-1.05	-0.94	-0.62
Ciudad del Maíz	-0.44	-0.36	0.38	-0.24	-0.11	0.52	Tampamolón Corona	1.03	-0.72	-0.27	-1	-0.92	-0.51
Ciudad Fernández	-0.94	-0.8	0.02	-0.29	-0.89	-0.03	Tamuín	-0.62	-0.57	-0.93	0.57	-0.56	0.69
Tancanhuitz	1.75	0.73	0.25	-0.67	-0.78	-0.5	Tanlajás	0.95	0.42	0.47	-1.21	-0.73	-0.15
Ciudad Valles	-1.02	0.72	-0.92	-0.82	-0.53	-0.31	Tanquián de Escobedo	0	-0.54	-0.13	1.5	-0.66	0.15
Coxcatlán	0.53	-0.39	0.83	-0.11	-0.75	-0.46	Tierra Nueva	0.23	0.89	0.53	0.23	1.55	0.48
Charcas	-0.04	0.71	-0.57	0.65	-0.18	-0.2	Vanegas	-0.05	-0.5	0.73	-0.53	-0.13	-0.31
Ebano	-0.45	0.12	-0.69	-0.8	-0.81	-0.22	Venado	0.16	0.6	0.82	-0.23	0.38	-0.12
Guadalcazar	0.7	0.17	0.46	-0.16	0.28	-0.44	Villa de Arriaga	0.31	0.08	-1.67	0.36	3.34	0.24
Huehuetlán	1.85	1.26	-1.46	1.23	-0.4	-0.19	Villa de Guadalupe	0.41	-0.77	0.82	1.93	0.25	0.57
Lagunillas	-0.33	-2.27	1.27	1.2	0.15	1.46	Villa de la Paz	-0.48	0.33	-0.97	2.42	-0.89	-0.75
Matehuala	-1.08	0.95	-0.6	0.25	-0.89	0.04	Villa de Ramos	-0.36	-0.97	0.12	0.33	1.5	0.63
Mexquitic de Carmona	-1.45	-1.06	-0.37	-2.14	2.38	-0.81	Villa de Reyes	-0.6	0.88	-0.53	-1.08	1.92	0.41
Moctezuma	-0.58	-1.28	0.24	-0.59	1.28	-0.83	Villa Hidalgo	-0.54	-0.17	0.8	2.22	0.87	-5.81
Rayón	0.02	-0.05	1.18	-0.39	-0.25	0.09	Villa Juárez	-0.19	-0.52	0.57	0.95	-1.08	0.78
RioVerde	-0.29	0.91	0.37	-0.83	-0.87	0.28	Axtla de Terrazas	-0.26	-0.54	0.46	-1.75	-1.29	-0.96
Salinas	-0.47	0.65	0.01	-0.24	0.91	0.46	Xilitla	0.69	-2.46	-4.6	-0.53	-0.17	0.37
San Antonio	0.99	-0.09	0.8	-1.81	-0.64	-0.59	Zaragoza	0.33	0.96	-0.66	0.64	1.32	0.07
San Ciro de Acosta	-0.32	0.01	1.18	0.63	-0.08	1.27	Villa de Arista	-0.55	-1.27	0.15	-0.57	0.48	0.14
San Luis Potosí	-2.57	1.68	0.39	-1.45	-0.37	0.04	Matlapa	0.01	-1.87	0.13	-1.56	-0.4	-0.23

San Martín Chalchicuautla	0.95	-0.04	1.27	-0.69	-0.96	0.44	El Naranjo	-0.7	0.39	-0.2	-0.21	-0.56	-0.18
---------------------------	------	-------	------	-------	-------	------	------------	------	------	------	-------	-------	-------

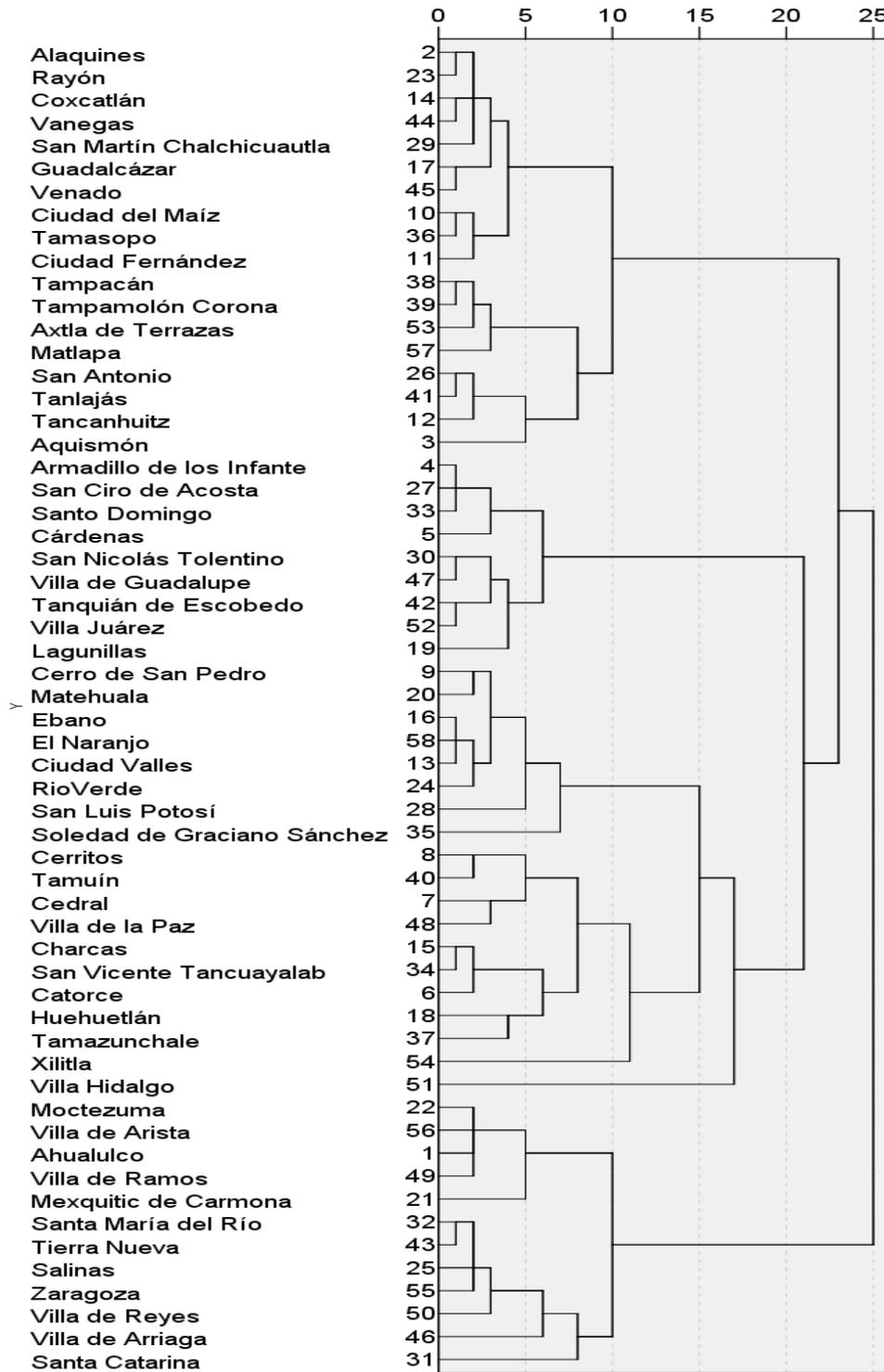
Fuente: Elaboración propia basada en información del INAFED, INEGI (2010).

Un análisis por conglomerados representa un gráfico que clarifica las puntuaciones obtenidas de los componentes seleccionados anteriormente. En el gráfico N° 2 se muestran los resultados utilizando el algoritmo jerárquico de Ward proporcionando el dendograma. En él se puede observar cómo pueden clasificarse los países de acuerdo a las puntuaciones por conglomerados de los municipios:

- a) Alaquines, Rayón, Coxcatlán, Vanegas, Tamasopo, Ciudad Fernández, Ciudad del Maíz, Guadalcázar, Venado, San Martín Chalchicuautla;
- b) Tampamolón Corona, Tampacán, Matlapa, Aquismón, Tancanhuitz, Axtla de Terrazas, Tanlajás, San Antonio, Santo Domingo, Armadillo de los Infante, San Ciro de Acosta;
- c) Xilitla, Tamazunchale, Huehuetlán, Soledad de Graciano Sánchez, Cedral, Cerritos, Villa de la Paz, Tamuín, Ciudad Valles, Ébano, Matehuala, Charcas, Mexquitic de Carmona, El Naranjo, Tanquián de Escobedo, San Vicente Tancuayalab, Catorce, Santa María del Río, Ahualulco, Villa de Ramos, Cerro de San Pedro, Villa de Arista, Moctezuma, RíoVerde, San Luis Potosí, San Nicolás Tolentino, Tierra Nueva, Villa Juárez, Cárdenas, Villa Hidalgo, Villa de Guadalupe, Lagunillas,
- d) Villa de Arriaga, Zaragoza, Villa de Reyes, Salinas, Santa Catarina.

Esta clasificación de conglomerados de municipios en el Estado de San Luis Potosí es el resultado del análisis de las puntuaciones de los factores. Por ejemplo, en el rubro de dependencia de las aportaciones federales respecto a los ingresos totales (con aproximadamente del 70%) figuran los municipios de Aquismón, Santa Catarina, Tamazunchale, le siguen Tanlajás, Vanegas, San Antonio, Tancanhuitz, Lagunillas con un 67% en promedio. En contraste, el municipio de Vanegas se ubica con un índice de marginación medio y con solo un 6.43% de ocupantes en viviendas con piso de tierra, en contraste, con índices más elevados en los demás municipios señalados.

Gráfico N° 2 Dendrograma por conglomerados jerárquicos utilizando la distancia euclídea entre las puntuaciones de cuatro componentes (método de Ward)



Fuente: Elaboración propia basada en información de la CONAPO (2010). Dendrograma que utiliza una vinculación de Ward.

## Conclusiones

La desigualdad que existe en los municipios potosinos, especialmente en la huasteca, continúa siendo un tema relevante de análisis principalmente sobre aquellas variables relacionadas con el desarrollo social y la focalización de los recursos fiscales a las localidades. Aunque, en municipios urbanos y semi urbanos se encuentran realizando acciones de políticas para elevar el desarrollo social, se ha observado que las condiciones no necesariamente son distintas que en municipios rurales.

Un alto nivel de dependencia de las aportaciones y participaciones federales, generalmente está asociado con un nivel mayor gasto en servicios personales en los municipios. Esto, genera la necesidad de implementar políticas públicas de focalización del gasto y eficiencia del mismo. Por un lado, es muy importante que se siga invirtiendo en programas de mejoramientos de la gestión pública, principalmente en los municipios de la huasteca potosinas. Por otro lado, se debe de seguir fomentando las acciones de gobierno municipal para la capacitación y profesionalización de los servidores públicos con programas dirigidos a reducir mejorar la toma de decisiones y servicios públicos.

El hecho de que países de municipios con menor índice de desarrollo de marginación presenten resultados de mejora en algunas de las variables que conforman este índice establece un indicativo sobre la pertinencia de que tiene el gobierno estatal y federal para generar políticas desiguales para municipios desiguales (discriminación positiva). A mayor nivel de dependencia sobre las aportaciones y participaciones los municipios muestran importantes niveles de cargas en servicios personales (burocracia) lo cual se sugiere un estudio de investigación al respecto. Por otro lado, es importante que se mejore la calidad del personal gubernamental y no sólo la cantidad de los mismos en beneficio de la gestión pública.

## Bibliografía

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (10 de Febrero de 2014). *Anexo C. Metodología del Índice de Marginación*, 2010. Obtenido de [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/862/3/images/o6\\_C\\_AGEB.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/862/3/images/o6_C_AGEB.pdf)
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (s.f.). Recuperado el 10 de Enero de 2014, de [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) . (s.f.). Recuperado el 15 de Enero de 2014, de [www.inegi.org.mx/](http://www.inegi.org.mx/)
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). (s.f.). Recuperado el 25 de Enero de 2014, de <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/>
- Morales, P. (Septiembre de 2013). *El Análisis Factorial en la construcción e interpretación de tests, escalas y cuestionarios*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (15 de Diciembre de 1975). *Resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2013, de <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/30/ares30.htm>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (Mayo de 2012). *Centro de prensa: mortalidad materna*. Recuperado el 24 de Septiembre de 2013, de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>

- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2013). *Estadísticas sanitarias mundiales 2013*. Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud. (2010). *Proyecto de Información y Análisis de Salud. Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud*. Washington D.C.
- Ostrom, V. (1972). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alababa: Press.
- Pla, L. (1986). *Análisis Multivariado: Método de Componentes Principales*. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico, 1986.
- Salinas, H., Albornoz, J., Reyes, A., Erazo, M. e Ide R. (2006). *Análisis de componentes principales aplicado a variables respecto a la mujer gestante en la región de las Américas* (Vol. 71). Santiago de Chile, Chile.
- Toledo Cartes, J. (2003). *El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia*. Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Vinacua, V. (1998). *Análisis estadísticos con SPSS para Windows*. McGraw-Hill, Interamericana de España.
- Visauta, V. (1997). *Análisis estadísticos con SPSS para Windows*. Interamericana de España. McGraw-Hill Madrid.

## Nuevos municipios en México.

### Propuesta metodológica para la evaluación de la pertinencia, eficacia e impacto de la municipalización en los últimos 20 años

Edgar Noé Blancas Martínez

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

noeblancas@yahoo.com.mx

#### Resumen

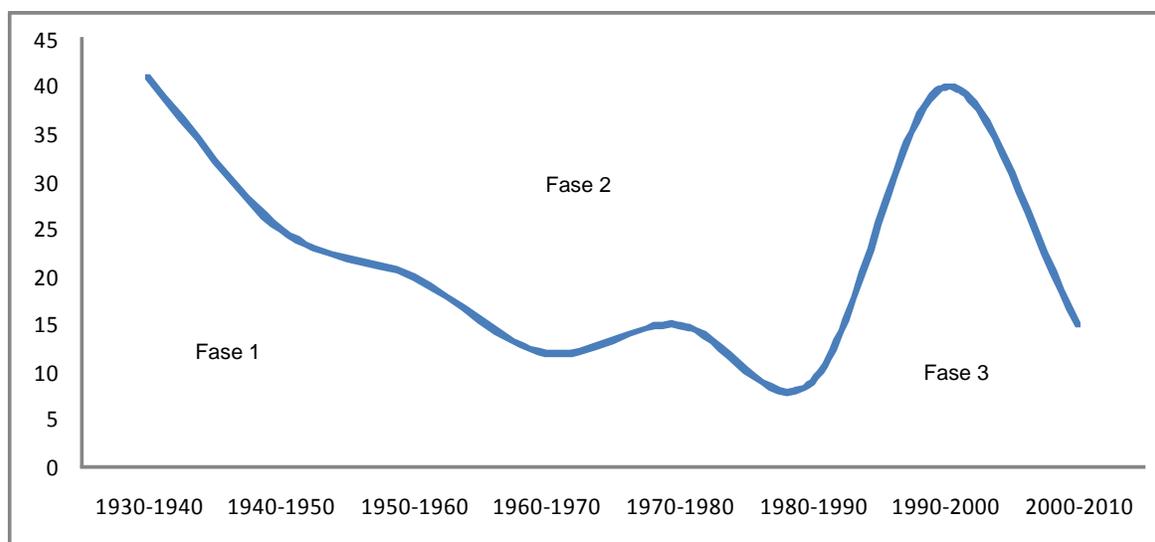
En las últimas décadas se crearon 65 municipios en México. En la mayoría de los casos los procesos respondieron a demandas de pobladores que señalaban falta de atención a sus comunidades con servicios públicos por parte de los gobiernos municipales, así como acciones de marginación o exclusión. En la actualidad un centenar de comunidades reclaman la creación de 58 municipios en 20 estados del país. La academia, en este marco, ha propuesto variadas formas de entender e interpretar los procesos que van desde la discusión de estos como parte de un fetichismo institucional que no resuelve problemas de la dimensión del desarrollo, hasta las que consideran que se trata solo de la transferencia de la impopularidad de un régimen neoliberal de acumulación al espacio local. Una evidencia de la incidencia positiva en indicadores de desarrollo, también la hay. No obstante, las evaluaciones realizadas de los procesos y sus resultados han sido parciales en cantidad o en dimensión de análisis, pues se tratan bien del impacto en algunos indicadores del desarrollo o bien de la pertinencia de los procesos. Se puede citar, por ejemplo, el estudio de Macip Bazán para el caso de 16 nuevos municipios de Tlaxcala.

Este texto presenta, en consecuencia, un marco metodológico general para la evaluación de la municipalización en México de los últimos 20 años. El marco entrecruza tres dimensiones de incidencia, tres esferas o criterios de evaluación y dos ámbitos de análisis. Lo que se busca es dejar a un lado las evaluaciones de carácter parcial. Como dimensiones de incidencia se consideran el *desarrollo*, la *participación* y la *gobernanza*, como esferas la *pertinencia*, la *eficacia* y el *impacto* y, como ámbitos el objetivo concreto y el de la percepción y apreciación. Se anota que el fin no es el desarrollo definido, sino el desarrollo esperado que en relación con la participación, si y solo sí, es evaluable como efecto de la municipalización, pues de lo contrario se valora solo la eficacia del proceso a partir de *lo dado* con la institución gubernativa a los pueblos.

#### 1. Antecedentes

La municipalización entendida como proceso de creación de nuevos municipios a partir de otro u otros, o incluso de la fusión de dos o más ha estado presente en la historia de los estados modernos, algunas veces vinculada a las vertientes políticas liberales, otras tantas a la búsqueda de la eficiencia administrativa y económica. En México, se han dado oleadas importantes de estos procesos. En la historia contemporánea, por ejemplo, han sucedido de forma intensa en el tiempo posrevolucionario donde el quehacer estuvo incidido por las ideas del municipio libre (fase 1) y, también a partir de los años ochentas del siglo XX hasta bajo el marco de la política descentralizadora (fase 3). Entre ambas oleadas la política centralista del estado fue la que predominó dejando como marginal a la institución municipal.

En el caso de la última fase es menester hacer tres anotaciones, pues se trata de la que en este texto se considera para evaluación: primero, se ha creado una cantidad de municipios que rompe con la fase previa. En sólo 25 años en términos netos se crearon 65 nuevos municipios en 14 estados, cuando en las dos décadas previas solo fueron 23. Segundo, la fase se caracteriza por una lógica centrada en la noción de lo municipal, en la lógica de la participación política y el control de los recursos por parte de los pueblos. Y, tercero, se tratan bien de procesos masivos, como los llevados a cabo en Veracruz, Tlaxcala y Chiapas, o de procesos de lucha social aislados no siempre exitosos enmarcados en una disputa por el control de la municipalidad.



**Gráfica 1. Incremento neto de municipios de 1930 a 2010.**

Fuente: Blancas (2013:34)

Desde luego estos procesos no han sucedido de manera aislada en el contexto internacional. Los procesos se han dado en todas las latitudes, y de manera muy relevante en el continente americano, por citar, en Bolivia en los años noventa se crearon 250 municipalidades (Mendoza, 2011:151). Desde una perspectiva crítica los procesos pueden relacionarse al agotamiento del modelo de estado centralista y benefactor, que en la reestructuración de los estados a escala global se dice se busca rescatar la energía, recursos o creatividad de otros actores en la gestión de lo público. Esto se relaciona con cambios de gran alcance de carácter estructural ligados al desarrollo del capitalismo, pero no es este el espacio para su discusión detallada.

### 1.1. ¿Cuáles son las justificaciones de la municipalización?

En los procesos recientes de municipalización en México se nota son diversas las dinámicas, las argumentaciones y contextos, pero en la mayoría de ellos priva que la población persigue tomar el control de la gestión de lo público para cambiar o transformar su espacio local, situación distinta a la sola reivindicación de bienes y servicios públicos que puede estar situada en una posición menor en una escala de cuestionamiento de las instituciones. Es esa la justificación que se encuentra en el centenar de pueblos que demandan el proceso. Se busca una transformación en el marco de la institucionalidad. Situación también distinta a los casos donde se traspasa esa condición como fue la creación del municipio autónomo en San Juan Copala o de los pueblos indígenas en la selva lacandona en 1994. El Cuadro 1 resume las justificaciones de los procesos actuales.

En un análisis de los procesos actuales, Blancas (2013) encontró que en la mayoría de los casos los pueblos persiguen hacerse del gobierno municipal para conducir *su propio proceso de desarrollo*. La lógica que conduce los procesos, desde una visión financiera, es simple analizada en el contexto de la política de descentralización: cuando 8 pesos deben repartirse *discrecionalmente* entre dos pueblos iguales de un municipio cabe la posibilidad que uno reciba más que el otro, por ejemplo, 6 y 2 pesos. Cuando las *reglas del juego* señalan una repartición proporcional de acuerdo a sus atributos, es obligado que ambos pueblos reciban igual cantidad de 4, pues son iguales. Pero cuando éstos municipios reparte entre sus pueblos, sin reglas, es decir, *discrecionalmente*, la parte que reciben, cabe la posibilidad que unos pueblos reciban más que otros. Y esto es lo que sucede. Por tanto, ante la *ausencia de reglas* o violación a las mismas, no se garantiza la distribución equitativa de los recursos, así que el proceso de municipalización repercute en la distribución de recursos públicos, pues *otorga la certeza* de recibir parte de ellos al modificar su estatus político de pueblo a municipio. Si los pueblos son municipios participan del sistema de reglas de distribución que les garantiza parte proporcional de los recursos descentralizados.

### 1.2. ¿Cuáles son los resultados de la municipalización?

En sentido contrario al argumento anterior, se encuentra el de quienes anteponen al principio de distribución equitativa de recursos el principio de eficiencia del gasto público. De manera que, con la lógica del aumento del gasto corriente al crear un nuevo municipio, pues se duplica el aparato burocrático, se merma la proporción de gasto de inversión, no siendo factible, por ende, financieramente el proceso. ¿Qué dice la evidencia de la municipalización?

Evalúa Lugo (2010), sobre la creación de nuevos municipios en México que, las evidencias, salvo raras excepciones, muestran que los nuevos gobiernos municipales carecen de suficiente capacidad de gestión e infraestructura para autogobernarse. En la mayoría de casos se duplica la burocracia y las funciones administrativas, en detrimento del gasto de inversión. Por tanto, debe preferirse para un mayor beneficio de la población, combatir el centralismo de las cabeceras y fortalecer a los ayuntamientos para que eleven su calidad de gestión, más que crear municipios. Desde luego el autor toma como centro de su análisis la esfera de la eficiencia. Blancas (2013) y Macip (2002) no concuerdan en ello.

**Cuadro 1. Justificaciones en los procesos actuales de municipalización**

Estados	Número de demandas	Extensión territorial y lejanía de la cabecera	Falta de atención o abandono del ayuntamiento o	Falta de recursos, servicios u obras públicas	Discriminación o violación a sus derechos
Aguascalientes	1		X	X	
Baja California Sur	1	X			
Chiapas	2	X		X	
Colima	1		X	X	
Durango	1		X	X	
Guerrero	4	X		X	X
Hidalgo	2		X	X	X
Jalisco	2		X	X	
México	22	X	X	X	
Michoacán	1	X		X	
Morelos*	1				
Nayarit	2		X	X	
Oaxaca	1				X
Puebla	4		X	X	X
Quintana Roo	1	X		X	
Sinaloa	2			X	
Tabasco	6	X	X		
Tlaxcala	1			X	
Veracruz	2		X	X	
Zacatecas*	1				

Fuente: Blancas (2013:170) Nota: \* No se encontraron argumentos

Para Blancas (2013) la creación de municipios se justifica por los resultados en indicadores relacionados a los bienes y servicios públicos. En su investigación del nuevo municipio de Santa María Tonanitla creado en 2003, observa un aumento considerable de los ingresos públicos cuyo ritmo de crecimiento supera al del municipio del cual se segregó –su esfera de evaluación es la eficacia. Refiere que para los tonanitecatl los efectos son positivos Según Efrén Bennetts, comisariado ejidal, participante desde los años sesentas en las comisiones de la delegación de Tonanitla, se ha beneficiado en la cosa material:

porque ya se dio por pavimentar nuestra avenida principal, nuestras calles del centro del pueblo, la cosa de la vivienda ya no estamos como antes [...], por el mismo municipio que es el

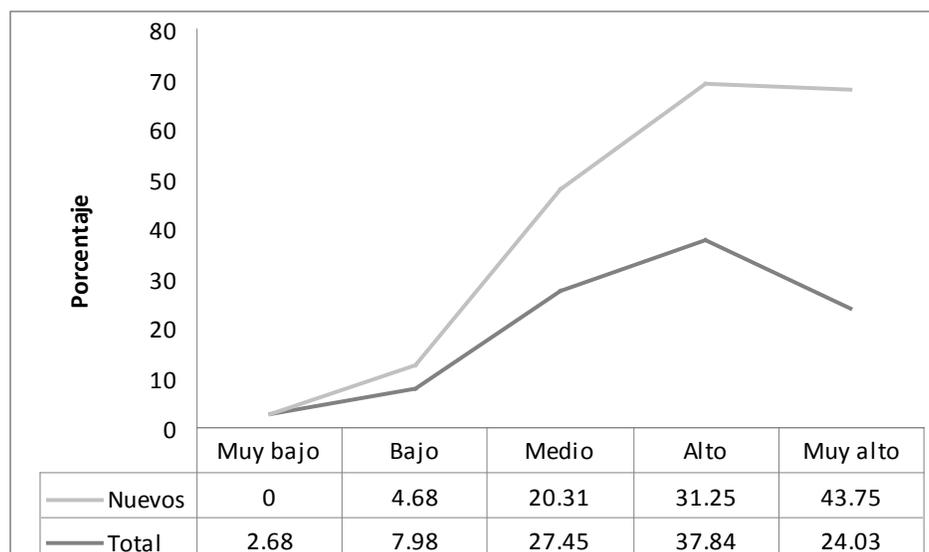
arquitecto de obras públicas ya le hicieron la barda a nuestro panteón para proteger las tumbas de nuestros difuntos, han pavimentado las calles, hay luz pública, los servicios de día en día son mejor, sí ha dado beneficio la creación del municipio.

[...] del 2003 para acá las mejoras se están viendo, porque la mayor parte de las calles ya están pavimentadas, hacia las colonias del lado sur, del lado poniente, del lado oriente, del lado norte. Yo no puedo decir que no ha habido mejoría. Sí la hay.

Este relato refiere la esfera de evaluación de impacto.

Macip (2002:402) como Blancas, desde la esfera de la eficacia defiende una similar conclusión a éste respecto a la evaluación de la experiencia de los nuevos municipios de Tlaxcala de 1995. Para el autor, en 14 de los nuevos 16 municipios la administración de los servicios públicos mejoró debido a la cercanía de la administración, porque la administración resulta de situaciones directas entre la población y la autoridad, porque se dispone de recursos completos y porque en la administración y planeación se involucra a los ciudadanos. En 15 casos mejoró la equidad en la prestación de los servicios, pues se aplican los recursos en consenso con los representantes de las comunidades. Por otra parte, el mismo autor, respecto a la gobernabilidad, evalúa que en 13 de los 16 nuevos municipios se logró el objetivo.

**Gráfica 2. Porcentaje de municipios por estratos de intensidad en el cambio relativo del índice absoluto de marginación 2000 – 2010.**



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO, 2013.

Una exploración del comportamiento del índice de marginación absoluta 2000 – 2010, da cuenta, para el objeto de este documento, que el efecto de los procesos es positivo. Como se puede observar en la gráfica 2, una mayor cantidad relativa de municipios nuevos, respecto a los 2 mil 445 municipios que se consideran se encuentran en el estrato de municipios que ha tenido una muy alta intensidad en el cambio relativo del índice. Esto es 43.75% de los nuevos municipios tuvo en el período un cambio relativo intenso en el índice, en cambio solo el 24.03% de todos los municipios tuvo uno de esta intensidad.

No obstante, ésta como las otras evaluaciones referidas de los procesos no resultan de un trabajo de investigación que de elementos suficientes para generar una postura académica, sustentada en evidencia, respecto a la municipalización en toda la tercer fase y desde la consideración de diferentes ámbitos, esferas y dimensiones. Los trabajos de evaluación se caracterizan por estar centrados a) en estudios de casos, b) en solo una o algunas de las dimensiones incididas, c) en sólo una de las esferas de evaluación, o d) sin considerar una temporalidad que deje observar efectos de largo plazo. Por ello, la necesidad de generar y, someter a la crítica académica, una propuesta metodológica holística.

## **2. Hipótesis de trabajo**

La creación de nuevos municipios favorece indicadores de marginación y rezago social, pues permiten a los pueblos constituidos en municipios el aseguramiento de recursos públicos transferibles al ámbito municipal. Pese a ello, la obtención de la institución local gubernativa no garantiza una mayor participación y el ejercicio de una gobernanza, al no encontrarse el proceso de creación complementado con un cambio en las reglas en el ejercicio del gobierno y de los recursos públicos que permita a los pueblos tomar el control del desarrollo. Los procesos son pertinentes y eficaces, más no así con un impacto favorable.

## **3. Objetivo general**

Evaluar la pertinencia, eficacia e impacto de los procesos de municipalización en México de 1990 a 2010, bajo una metodología que considere el largo plazo, las estructuras contextuales de los procesos, y los ámbitos materiales y subjetivos de la población incidida, desde una perspectiva de evaluación ex post.

## **4. Esferas de evaluación**

Bajo un enfoque de cadena de resultados la propuesta privilegia tres esferas en la evaluación de los procesos, que como conjunto de relaciones causales va de la consideración institucional de concreción de creación de un nuevo municipio hasta la respuesta como fin a la justificación de la demanda por parte de los pobladores, que es lograr los cambios deseados por la población demandante de la creación. Las esferas de evaluación son pertinencia, eficacia e impacto, y responden a la perspectiva de evaluación tipo ex post que permite identificar las condiciones que aseguran, si es el caso, a que los procesos de municipalización respondan al fin de la demanda.

### **4.1. Pertinencia**

Consiste en determinar si las condiciones previas al proceso de municipalización que justifican la demanda como falta de recursos, servicios públicos u obras en los pueblos, falta de atención o abandono por parte del gobierno municipal realmente eran preexistentes (ver *Cuadro 1*). El eje central de esta esfera es la identificación en el espacio local de municipalización de la exclusión de pueblos de los procesos de toma de decisiones públicas, y en la asignación de recursos, que como efecto excluye del desarrollo posible y de participación ciudadana.

Indicadores:

- Cobertura de servicios públicos básicos en los pueblos demandantes, y en el resto de los pueblos del municipio del cual aquellos se segregaron: agua potable, drenaje sanitario, infraestructura educativa y de salud, caminos.
- Porcentaje de recursos financieros aplicados en los pueblos demandantes, respecto al resto de los pueblos del municipio, desde su creación hasta el año 2010.
- Nivel de representación política de los pueblos demandantes en el espacio local, con reconocimiento en la estructura gubernativa: delegado, regidores, juez, síndico, presidente, funcionario, comités, etc.
- Calidad de la representación política traducida en los alcances de gestión y toma de decisiones para el espacio local. Se evalúa si la representación se traduce en convalidación de decisiones centrales o en una incidencia de carácter favorable para los pueblos demandantes.
- Comportamiento de los índices de marginación absoluta y de rezago social, comparables en el largo plazo con los índices para el resto del municipio.
- Valoración de la estigmatización de los pueblos demandantes con relación a atributos del espacio local o sus pobladores trátase por el origen étnico, los rasgos físicos, la lengua, la religión, el paisaje, la actividad productiva, u otra pauta cultural, política, social o económica.

Preguntas centrales de evaluación:

- ¿En el momento de creación del nuevo municipio, la justificación empleada por los demandantes era válida?
- ¿La estrategia de municipalización era adecuada para atender la demanda, en el contexto de las políticas estatales y federales?

#### 4.2. Eficacia

Consiste en reconocer en el nuevo municipio los medios obtenidos por efecto del proceso de creación, es decir, recursos, servicios públicos, infraestructura, canales de participación y para la toma de decisiones, con independencia del impacto de los mismos en la justificación de la demanda. No se trata del reconocimiento del efecto en la población, en el ámbito objetivo material o subjetivo, sino del efecto mismo del proceso de creación que se traduce en los medios que representa la institución de gobierno municipal.

Indicadores:

- Evolución de la hacienda pública del nuevo municipio en relación a ingresos propios y participaciones, del año de creación al 2010.
- Cuantificación de los recursos públicos transferidos al nuevo municipio, del año de creación a 2010, por los gobiernos federal o estatal: aportaciones del ramo 33 u otros.
- Orientación de los recursos financieros propios y transferidos según tipo de gasto y destino específico: salarios, prestaciones sociales al personal, pago de servicios y mantenimiento de

infraestructura administrativa, construcción de infraestructura básica, educativa o de salud, becas, mantenimiento o construcción de caminos, etc.

- Cuantificación de beneficiarios o montos de apoyo derivados de programas federales o estatales como producto de la gestión del gobierno del nuevo municipio.
- Nivel de representación política de los pueblos demandantes en el espacio local, con reconocimiento en la estructura gubernativa: delegado, regidores, juez, síndico, presidente, funcionario, comités, etc.
- Nivel de participación de la población, extra institucional, en el arreglo de asuntos públicos.
- Evolución en la cobertura de servicios básicos en el nuevo municipio: agua potable, drenaje, infraestructura educativa y de salud, caminos, etc.
- Evolución en el comportamiento de los índices de marginación absoluta y de rezago social.

Preguntas centrales de evaluación:

- ¿Los medios obtenidos a través de la municipalización son adecuados para atender las demandas de los pobladores del nuevo municipio, en relación a la justificación inicial de abandono, exclusión o marginación?
- ¿Se encuentran cubiertas las demandas a través de los medios obtenidos con la municipalización: financieros, programas, canales de participación? Si no es así, ¿cuáles son las causas o factores intervinientes? ¿Es posible con los medios gestionados cubrir las demandas?

#### 4.3. Impacto

Consiste en la valoración en el largo plazo de los efectos de la municipalización en la justificación de la demanda, que se traduce en el reconocimiento por parte de los pobladores de los nuevos municipios del grado de éxito o fracaso del proceso, con independencia de los medios obtenidos. Esta esfera concierne principalmente al ámbito de lo subjetivo, de la percepción y apreciación, aunque no es excluyente de él, porque se trata del efecto del proceso en la población.

Indicadores:

- Identificación, por parte de la población, de beneficios y perjuicios derivados de la creación del nuevo municipio.
- Valoración de los efectos del proceso de municipalización por parte de las autoridades municipales, estatales y federales en el espacio local, y de los pobladores del nuevo municipio.
- Grado de satisfacción de la población en relación a las expectativas y a las justificaciones de demanda del nuevo municipio.
- Calidad de la representación política traducida en los alcances de gestión y toma de decisiones para el espacio local. Se evalúa si la representación se traduce en convalidación de decisiones centrales o en una incidencia de carácter favorable para los pueblos demandantes.

---

Preguntas centrales de evaluación:

- ¿Qué impactos positivos generó la municipalización? ¿Qué factores pueden contribuir a maximizar los efectos positivos?
- ¿Qué impactos negativos generó la municipalización? ¿Qué es necesario para minimizar los efectos negativos?
- ¿Hasta qué punto las expectativas de impacto de la municipalización fueron cubiertas?
- ¿En qué grado la municipalización contribuyó a los cambios apreciados en las demandas de justificación?

## 5. Dimensiones de evaluación

Derivado de un proceso de análisis de correspondencia de atributos evaluables, según la perspectiva ex post y en relación a la justificación de demanda, se logran identificar y se proponen tres dimensiones: desarrollo, participación y gobernanza.

### 5.1. Desarrollo

Se concibe el desarrollo, retomando el concepto que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1992), como un proceso que amplía:

la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas.

En este sentido, la dimensión del desarrollo en la propuesta es vista como un *fin alcanzable* y, por tanto transformable, con los medios que la municipalización permite obtener. Los medios contribuyen a un buen entorno de las condiciones físicas y políticas.

### 5.2. Participación

En los pueblos demandantes de municipalización no priva la participación, vista como proceso a través del cual distintos sujetos “intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velázquez y González, 2004:2). Por ello, se asume, la municipalización es un medio de asegurar canales de participación para transformar el orden, que para el caso es el de abandono, exclusión y marginación.

El análisis de la dimensión de la participación, por ende, contribuye como medio de verificación de la traducción de la municipalización en medio efectivo de incidencia favorable en la dimensión del desarrollo, condición para asegurar un desarrollo definido localmente. Sin esta consideración puede alcanzarse un tipo de desarrollo, pero no el deseable, no el pensado o soñado por los pueblos que han hecho su demanda de municipio, y que en éste encuentran el medio para hacer realizable su desarrollo.

### 5.3. Gobernanza

La gobernanza alude al ajuste, a la interdependencia, entre las demandas de los pueblos y las capacidades de los nuevos municipios. Como enfoque este no sitúa de forma aislada una dimensión de la sociedad civil y otra

gubernativa. Por tanto, como dimensión de análisis se asume en la “interrelación público – privada que se basa en la coordinación no jerárquica de encontrar nuevas oportunidades” (Ruano de la Fuente en Jorquera, 2011:6). Es decir, la dimensión de la gobernanza es la bisagra entre la *participación hacia el desarrollo* y el *desarrollo esperado*.

Si se cruzan las esferas de evaluación con las dimensiones se obtiene la siguiente comprensión: corresponde a las esferas de la pertinencia y la eficacia el análisis de las dimensiones del desarrollo y la participación, y corresponde a la esfera del impacto el de la dimensión de la gobernanza, el de esa bisagra que ajusta las otras dos dimensiones.

## **6. Consideraciones metodológicas**

Para el cumplimiento del objetivo, en congruencia con la hipótesis señalada, se proyecta una metodología que abarca en síntesis los siguientes ámbitos, esferas y dimensiones:

- Como se refirió, las evaluaciones realizadas hasta hoy de estos procesos han sido acotadas en espacio, dimensiones y tiempo, por ello se propone abarcar como dimensiones *a) el desarrollo, b) la participación y, c) la gobernanza local*, siendo cada una de ellas atravesada en su análisis, según sea el caso, por los ámbitos de lo concreto objetivo y de la percepción y apreciación de los actores participantes.
- En el ámbito de lo objetivo se atienden indicadores básicos aproximativos al desarrollo (índice de marginación, índice de rezago social, índice de desarrollo municipal, etc). El objetivo específico es determinar la pertinencia y eficacia del proceso.
- En el ámbito de la *percepción y apreciación* se atienden propuestas del campo sociológico, para conocer como los actores participantes evalúan desde su espacio cotidiano el impacto de los procesos municipalizadores. En particular se propone un socioanálisis desde la perspectiva de Bourdieu. El objetivo específico es determinar el impacto del proceso por medio de la voz de las autoridades, de actores claves en lo local, como de los pobladores.
- En la esfera de la pertinencia y eficacia se considera el *universo* de nuevos municipios en México creados en el periodo de 1990 a 2010, y en la del impacto y/o gobernanza una *muestra* de estos, cuya selección se sujeta a consideraciones de diversidad demográfica, geográfica, económica, cultural y política de ellos.
- Como referente y contraste de los espacios de análisis se incluye en ambos ámbitos *municipios o pueblos de control*, principalmente aquellos de los cuales los nuevos municipios se segregaron, sean vecinos de aquellos o hayan atravesado por un proceso no exitoso de municipalización.
- Se considera el *largo plazo* lo cual implica trabajar con datos pertinentes a priori a los procesos de creación de los municipios (pertinencia) como presentes y proyectados (eficacia), así como instrumentos biográficos a aplicar a los actores participantes. Es menester en este seguimiento dar cuenta de las modificaciones en las políticas de descentralización en el país y de los montos de recursos transferidos, programas y sus reglas de operación.

---

## CONCLUSIÓN

No existen informes que den cuenta de investigaciones o evaluaciones, no de corte parcial, de efectos de procesos de municipalización en México o en América Latina. Esta carencia resulta grave en el contexto de multiplicación de demandas de pueblos en este sentido. Hoy más de un centenar de pueblos reclaman en México 58 nuevos municipios. Los actores involucrados, pobladores y autoridades recurren a visiones parciales para justificar sus posturas. Algunos observan la dimensión del desarrollo, otros de la participación con vistos de autonomía, unos parten de la evaluación parcial de la pertinencia, de la eficacia o del impacto, unos más atienden los datos, lo observable, pero otros anteponen a ello la palabra de quien justifica.

La academia, en este sentido, debe asumir su responsabilidad para con la sociedad generando respuestas científicas, verdaderas respuestas científicas, que den cuenta de los efectos de los procesos de municipalización, lo que implica hacerse de evidencia determinante, pues, como Pierre Bourdieu y David Harvey refieren la pseudo ciencia busca anteponerse con palabras deleitosas. Solo una propuesta de carácter holístico puede lograr este cometido. Resulta preocupante que de evaluaciones parciales o pseudo científicas se parta para tomar decisiones respecto de las demandas de los pueblos segregacionistas. En 2009 ciudadanos del pueblo de Pedregoso del municipio de Pinos en Zacatecas, hicieron la petición de creación de un nuevo municipio. El diputado Elías Barajas, presidente de la Comisión legislativa jurisdiccional contestó que serían las cuestiones técnicas y de requisitos, las que decidirían (El Sol de Zacatecas, 19 de junio de 2009).

Valga pues, tomar en consideración, que la justificación de los demandantes de municipios es tomar el control del desarrollo, el control de su espacio ante el abandono y marginación de los gobiernos municipales. Y, en este contexto resulta contundente que las evaluaciones deben trascender las esferas de evaluación de lo técnico, de la eficiencia de los proyectos o instituciones gubernativas. Se debe dar paso a propuestas de evaluación que se ocupen de la municipalización como una *participación hacia el desarrollo*, hacia el *desarrollo esperado*. Para cerrar cito a Bozzano (2013:79):

Los nuevos municipios son una deuda pendiente en territorios donde *identidades*, *necesidades* y *sueños* germinan, brotan y se reproducen en su gente, y donde, a la vez, las instituciones con frecuencia no logran responder suficientemente al ciudadano [...] No se trata sólo de responder las *necesidades* básicas de los comunidades, bastante necesitadas por cierto en América Latina, es menester también escuchar, conocer y entender las *identidades* y apoyar las *expectativas* y los *sueños* de las comunidades más postergadas.

## Bibliografía

- Blancas Martínez, Edgar Noé. 2013. *Dis-posiciones neoliberales. Los juegos de la Municipalización en Teacalco y Tonanitla*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.
- Bozzano, Horacio. 2011. “Descentralización y municipalización en Bolivia”, en Blancas, Edgar Noe. *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.

- 
- Haldenwang, Christian von. 1990. "Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina", en Revista EURE, número 50. Santiago.
- JICA. 2012. *Pautas generales para la Evaluación Ex Post de Proyectos de Inversión Pública*. Agencia de Cooperación Internacional del Japón. Ministerio de Economía y Finanzas. Perú.
- Jorquera Beas, Daniela. 2011. *Gobernanza para el desarrollo local*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Local. Santiago de Chile.
- Lugo Félix, Anatolio. 2010. "Políticas públicas y su relación con la creación de municipios en México", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Mayo 2010.
- Macip Bazán, Ricardo. 2002. *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Sistema de Investigación Ignacio Zaragoza. México.
- Medianero Burga, David. 2010. "Metodología de evaluación ex post", en revista *Pensamiento Crítico*, número 13. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú.
- Mendoza Botelho, Martín. 2011. "Descentralización y municipalización en Bolivia", en Blancas, Edgar Noe. *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México.
- UNDP. (1992). *Informe sobre el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza. 2004. *La planeación participativa en Bogotá D. C. Análisis y propuestas*. Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia. Colombia.
- Hemerografía
- El Sol de Zacatecas, 19 de junio de 2009. "Quieren ciudadanos crear otro municipio". Organización Editorial Mexicana. México. Artículo disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldezacatecas>

## **Las finanzas públicas, el gasto social y la reforma hacendaria de 2014 en México**

**Gerardo Manuel Ordóñez Barba**

El Colegio de la Frontera Norte

ordonez@colef.mx

### **Introducción**

La debilidad de la capacidad de la Federación para financiar el desarrollo económico y social de México es un tema recurrente en la literatura económica de los últimos 30 años. De acuerdo con el informe de 2013 de la CEPAL titulado *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*, nuestro país ocupó en 2011 el último lugar en la recaudación por ingresos tributarios con el 9.7% del PIB, lo cual lo coloca incluso por debajo de Haití (13.1%), que es una de las naciones más pobres de la región. Aun considerando los ingresos totales, según las estimaciones de este organismo, la recaudación del Estado mexicano se encuentra 4 puntos abajo del promedio latinoamericano y más de 20 puntos con relación a la media de los 34 países que integran la OCDE.

Esta fragilidad crónica ha sido uno de los principales factores que ha limitado el potencial económico y la mejora significativa de los niveles de bienestar de la sociedad mexicana. Desde el punto de vista de la economía, las tasas de crecimiento real del producto per cápita revelan el mediocre desempeño de las últimas tres décadas, con un incremento anual per cápita promedio de 0.6% entre 1982 y 2014; desde la perspectiva social los datos de pobreza por ingresos que prevalecen en la actualidad muestran que se ha avanzado muy poco en la reducción de este fenómeno, cuyo niveles se encuentran en proporciones cercanas a las que prevalecían 20 años atrás (alrededor del 52%). Por otra parte, de acuerdo con las últimas estimaciones de CONEVAL de 2012, las carencias en el acceso a los bienes y servicios asociados a los derechos sociales universales siguen registrando brechas de magnitudes considerables: de 61% en el acceso a la protección de la seguridad social, de 23% en la alimentación, de alrededor del 21% en salud y en servicios básicos en la vivienda, de 19% en educación y de casi 14% en la calidad de las viviendas (CONEVAL, 2013).

En este contexto, el propósito de este trabajo es analizar de qué manera han evolucionado las finanzas públicas federales, cuáles son sus principales debilidades y cómo ha afectado su desenvolvimiento la capacidad del Estado para financiar el gasto nacional, particularmente las partidas del presupuesto destinadas al desarrollo social. A la luz de este diagnóstico, como segundo objetivo se pretende valorar los alcances que previsiblemente tendrá sobre los gastos sociales la reforma hacendaria propuesta por el actual gobierno federal y que entró en vigor el 1ro de enero de 2014.

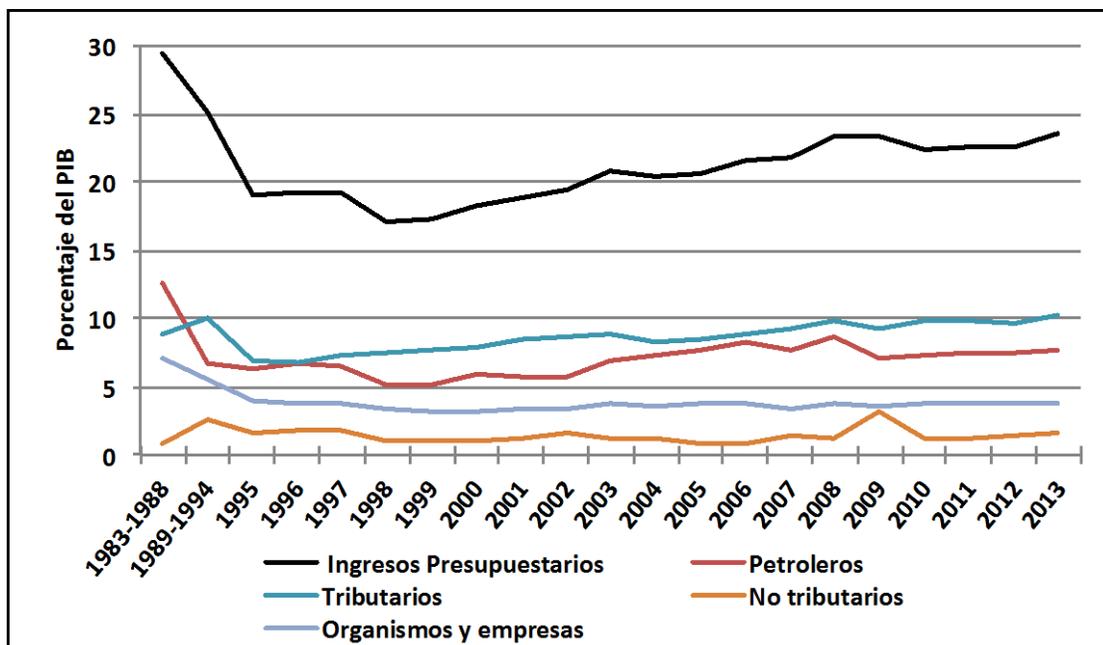
## 1. Evolución de las finanzas públicas federales

### 1.1. Los ingresos presupuestarios

A muy grandes rasgos el comportamiento de los ingresos presupuestarios del gobierno federal de los últimos 30 años observa las siguientes tendencias:

- Como puede apreciarse en la gráfica 1, después de las turbulencias generadas por las crisis económicas de 1982-83 y de 1994-95 y de la recuperación de los precios internacionales del petróleo a partir de 1998, los ingresos presupuestarios tendieron a incrementarse gradualmente hasta el 2008 pasando de una recaudación total de 17 a 23.3 por ciento del PIB; es decir, aumentaron 6.3 puntos del PIB en un periodo de 10 años, debido principalmente a las crecientes aportaciones provenientes de los ingresos petroleros (3.5 puntos) y tributarios (2.4 puntos).
- En 2009 se mantuvo el nivel de ingresos alcanzado en 2008 a pesar de haberse registrado caídas en los ingresos petroleros (de 1.4 por ciento del PIB) y tributarios (de 0.6 por ciento), las dos principales fuentes de financiamiento, cuyos retrocesos fueron generados por los efectos de la crisis financiera internacional sobre la economía mundial y nacional, que en nuestro caso repercutió en una reducción real del PIB de casi 6 por ciento. Esas pérdidas fueron compensadas por un aumento sin precedentes de los ingresos no tributarios clasificados como “aprovechamientos”, que aumentaron su contribución en 2 puntos del PIB al pasar de 0.9 a 2.9 por ciento entre un año y otro.
- No obstante, en 2010 los ingresos totales tienen una disminución de un punto porcentual, y tienden a estabilizarse en los siguientes dos años en alrededor del 22.5 por ciento del PIB, para repuntar nuevamente en 2013 a niveles ligeramente superiores (23.6 por ciento) a los alcanzados en 2009 (23.3 por ciento).

Gráfica 1. Evolución de los ingresos presupuestarios de la Federación como porcentaje del PIB, 1983-2013



Fuente: Anexo 1.

Considerando estas tendencias y los niveles de ingreso alcanzados por la federación en los últimos años, es posible establecer dos conclusiones preliminares:

- i. La capacidad de financiamiento del Estado mexicano se mantiene muy por debajo de los niveles que registran los países líderes de América Latina y del conjunto que integra la OCDE, lo cual se debe en gran parte a que ocupa el último lugar latinoamericano en lo que se refiere a recaudación por ingresos tributarios.

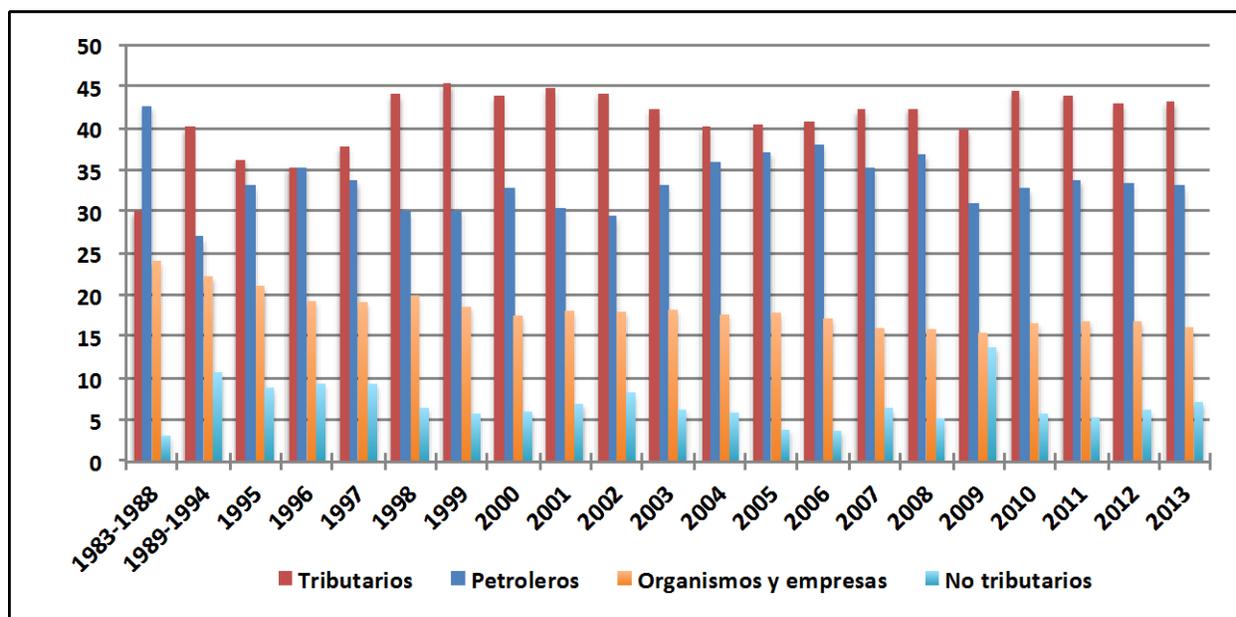
**Cuadro 1. Ingresos públicos de países seleccionados  
como porcentaje del PIB**

País	Ingresos tributarios	Ingresos totales
	2011	2010
Argentina	27.4	38.0
Brasil	26.0	38.3
Uruguay	18.6	29.0
Bolivia	20.4	34.5
Ecuador	14.4	31.2
México (2013)	10.2	23.6
OCDE (34 países)	24.7	40.5

Fuentes: Cepal, 2013; Anexo 1.

- ii. A pesar de las reformas fiscales instrumentadas en los últimos dos sexenios, los ingresos tributarios no han tenido un repunte significativo que permita modificar la estructura de los ingresos presupuestales del país, manteniendo la dependencia sobre los recursos provenientes del petróleo, los cuales siguen aportando alrededor de una tercera parte de los ingresos totales del gobierno federal (véase gráfica 2). Esta dependencia genera problemas de volatilidad a las finanzas públicas, tanto por las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo como por la caída en los volúmenes de producción y exportación de hidrocarburos.

Gráfica 2. Evolución de la estructura de los ingresos presupuestarios de la Federación, 1983-2013 (%)



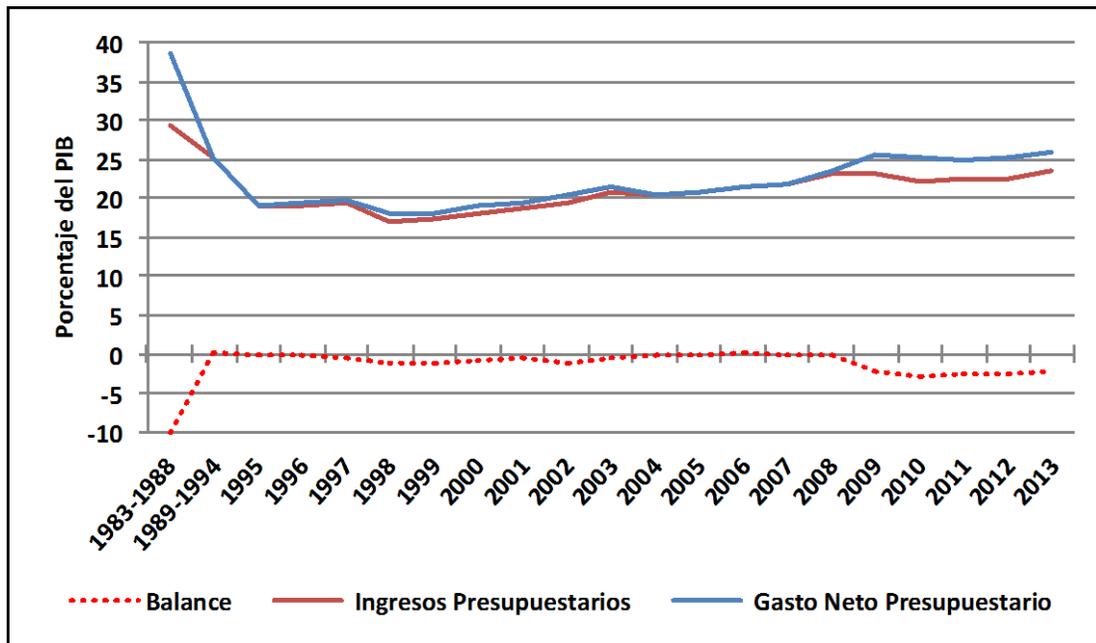
Fuente: Anexo 1.

### 1.2. Las finanzas públicas y el balance presupuestario

Poniendo en perspectiva histórica a los ingresos y egresos presupuestarios de la federación, en la gráfica 3 se aprecia que:

- Los gastos siguieron a partir de 1989 y hasta 2008 una tendencia muy similar a la que observaron los ingresos, manteniendo un déficit presupuestario menor al medio punto porcentual del PIB en promedio durante esos 20 años.
- Este balance presupuestal nuevamente se rompe en 2009 en medio de la crisis económica, alcanzando en ese año un déficit de 2.3 puntos del PIB, con lo cual el gasto neto pagado superó los 25 puntos del producto. Durante los tres años siguientes el déficit aumentó por encima del 2.5 por ciento del PIB, para regresar en 2013 a los niveles de 2009. En este último año el déficit llegó a 2.3 por ciento del PIB, lo que representó alrededor del 10% del total de los ingresos presupuestarios de ese año.

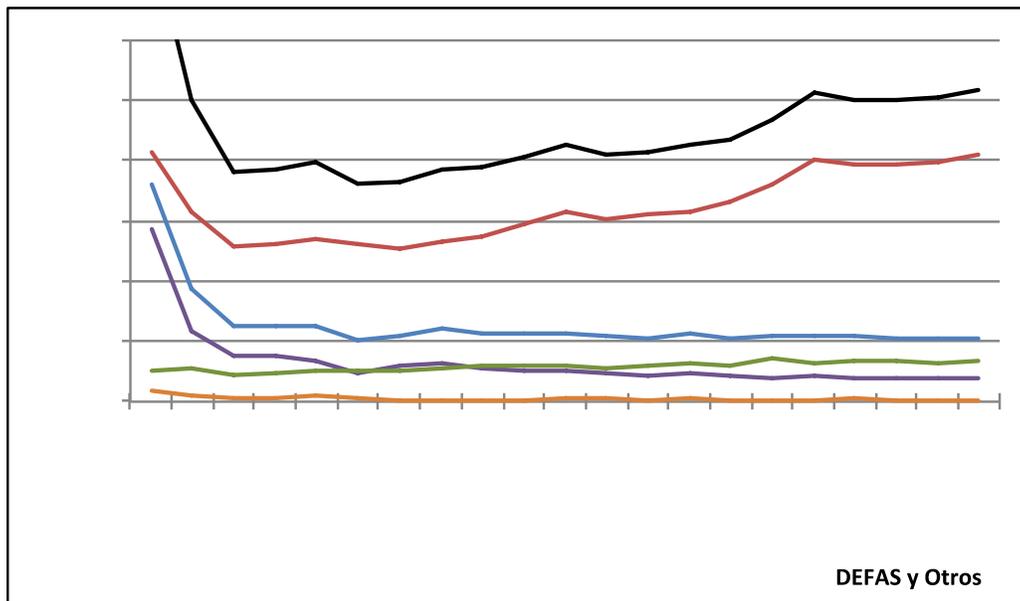
Gráfica 3. Evolución de las finanzas públicas y del balance presupuestario de la Federación como porcentaje del PIB, 1983-2013



Fuente: Anexo 1.

- c) Cabe precisar que esa mayor disponibilidad de recursos que se observa en los últimos cinco años, se destinó principalmente a los gastos de las entidades bajo control presupuestario directo, particularmente de PEMEX, que absorbieron casi el 70 por ciento de los recursos generados por el déficit presupuestario en 2009, al aumentar sus presupuestos de 7.4 por ciento del PIB en 2008 a 9 por ciento en 2009. En 2013 estas entidades consumieron un gasto cercano al 8.9 por ciento del PIB, lo que representó alrededor del 43 por ciento del gasto programable de la federación.
- d) En términos más generales, en la gráfica 4 se aprecia que la recuperación de los niveles de gasto que tuvo lugar a partir de 1998 benefició en mayor medida al gasto programable, con lo cual alcanzó a partir de 2009 niveles similares a los registrados 30 años atrás, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, aunque como veremos enseguida todavía muy lejanos de los porcentajes alcanzados en los años previos a la crisis de 1982.

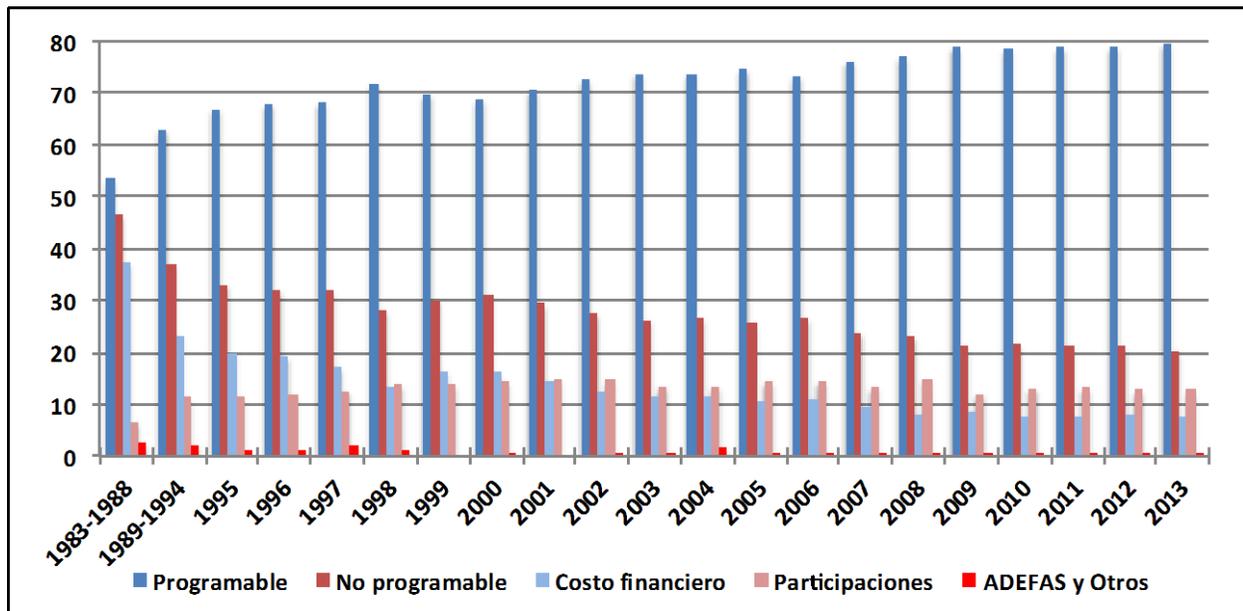
Gráfica 4. Evolución de los gastos presupuestarios de la Federación como porcentaje del PIB, 1983-2013



Fuente: Anexo 1.

- e) Esta tendencia, junto con la gradual caída del gasto no programable destinado a sufragar los costos financieros de la deuda pública, impulsaron la participación del gasto programable en proporciones cercanas al 80% respecto del total de los gastos presupuestarios del gobierno federal (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Evolución de la estructura de los gastos presupuestarios federales, 1983-2013 (%)

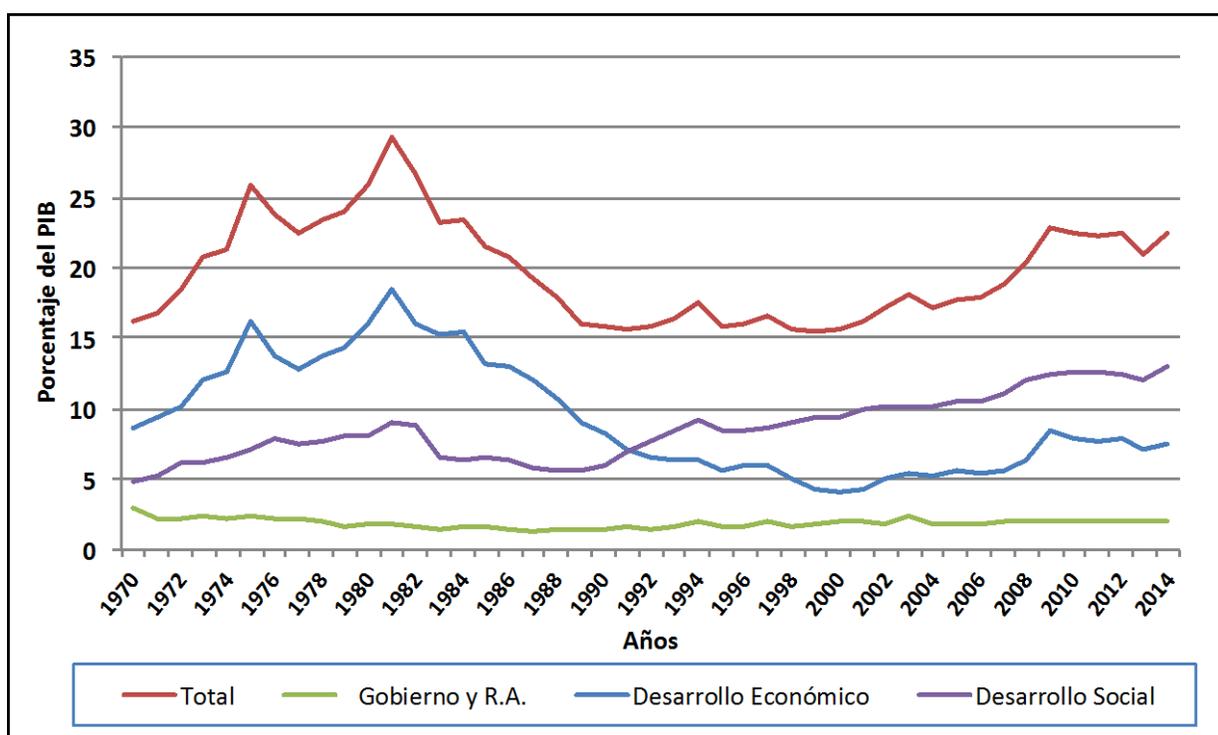


Fuente: Anexo 1.

### 1.3. El gasto programable y el presupuesto en desarrollo social

En una retrospectiva de más largo plazo, en la gráfica 6 se observa que efectivamente el gasto programable logrado en 2009 seguía siendo 21.5 por ciento inferior a lo ejercido en 1981 en términos del PIB; no obstante, el análisis de la distribución del presupuesto programable a través de tiempo revela que no todos los tipos de gasto tuvieron un desenlace similar.

Gráfica 6. Gasto federal programable como proporción del PIB, 1970-2014

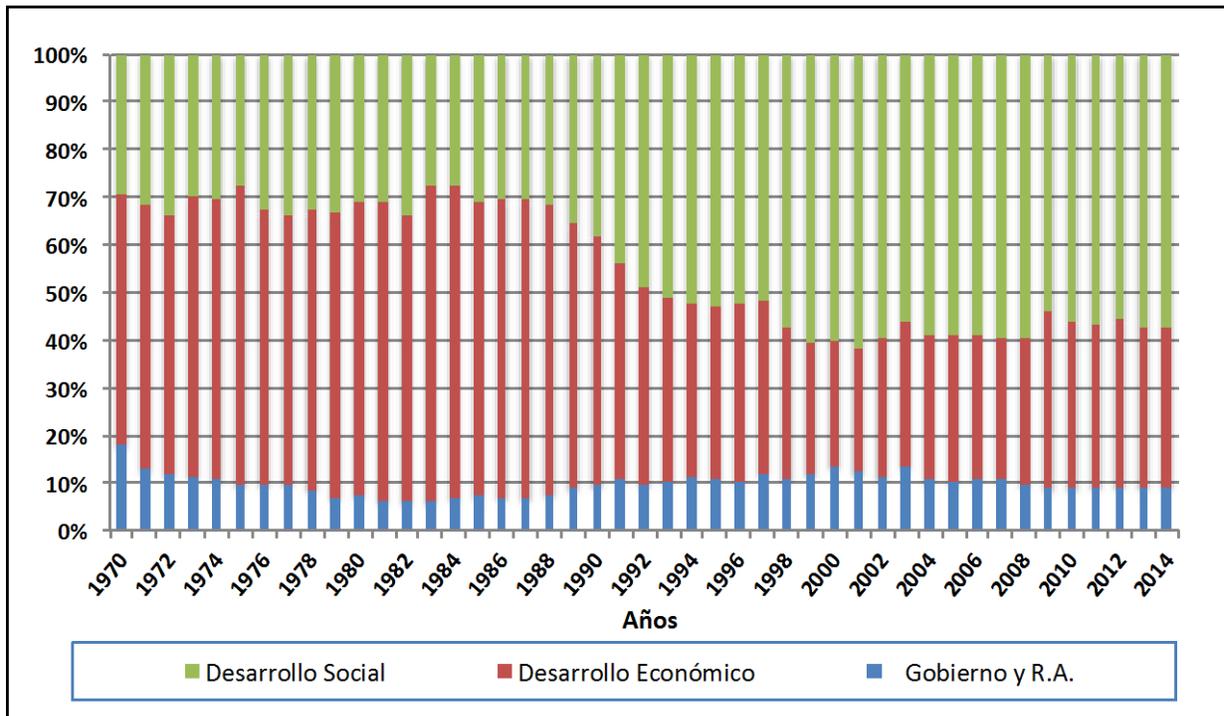


Fuente: Anexo 2.

El comportamiento de las curvas en todo el periodo de estudio muestra claramente que los gastos económicos fueron los que mayormente resultaron perjudicados de la inestabilidad económica que se registró en las décadas de los ochenta y noventa, así como con el cambio de prioridades que tuvo lugar en las agendas de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Como se aprecia en la gráfica anterior, los gastos en desarrollo económico descendieron más de 14 puntos entre 1981 y 2000, al pasar del 18.4 a 4.1 por ciento del PIB. Es durante los gobiernos de la alternancia cuando este tipo de gastos recupera algo del terreno perdido, sobre todo con el impulso presupuestario que recibió Pemex a partir de 2009.

En contraste, una vez superada la etapa más crítica de la crisis de 1982, y las secuelas de los sismos y la caída de los precios internacionales del petróleo de 1985, los gastos en desarrollo social comenzaron a ocupar el lugar principal en los presupuestos federales, alcanzando en 2012 una asignación de 12.5 por ciento del PIB, 3.5 puntos arriba de los que tuvo en 1981, y ocupando con ello casi el 60% del GFP.

Gráfica 7. Estructura del gasto federal programable, 1970-2014

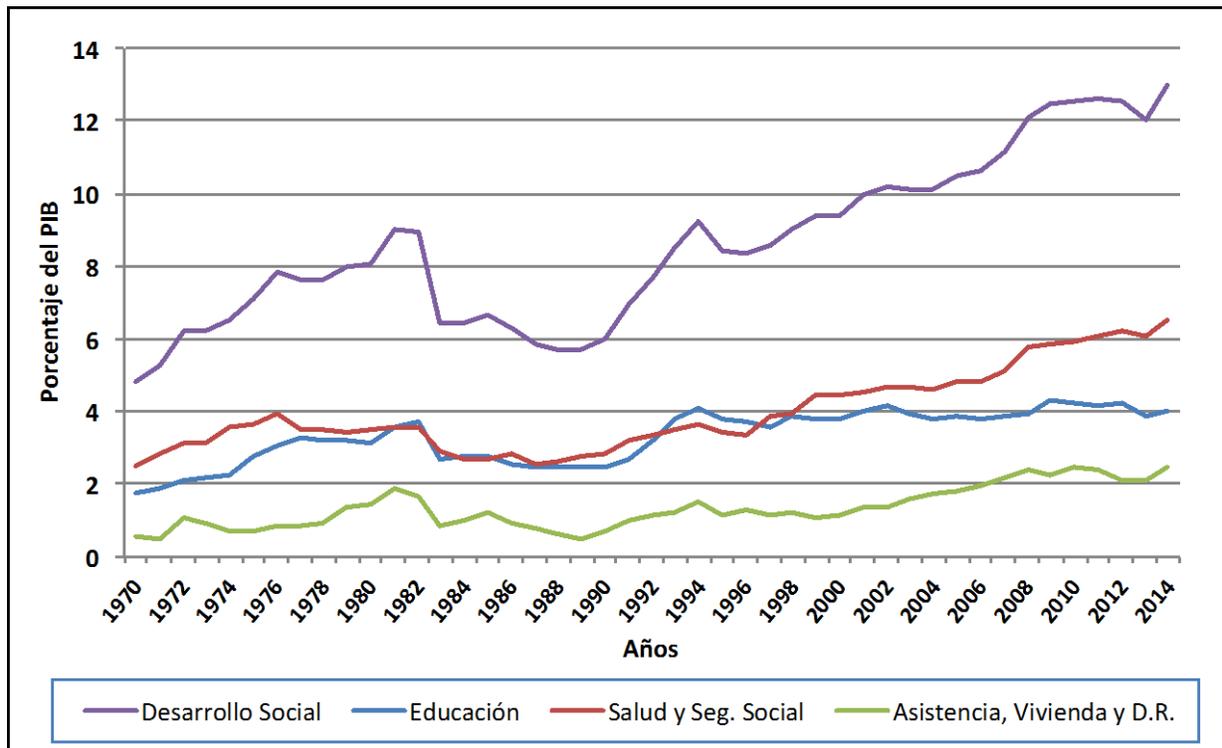


Fuente: Anexo 2.

El crecimiento casi ininterrumpido del gasto social observado a partir de 1990, repercutió de manera distinta entre sus diferentes componentes, marcándose etapas de expansión diferenciadas para cada uno de ellos (véase gráfica 8):

En una primera etapa, ubicada entre 1990 y 1994, la expansión privilegió a los gastos educativos y de tipo asistencial, observando tasas de crecimiento anual promedio de 15 y 31 por ciento, respectivamente. Desde entonces los gastos en educación se han mantenido en alrededor del 4 por ciento del PIB, y los asistenciales tuvieron nuevamente un repunte importante a partir de 2004 y hasta el 2011, cuando alcanzaron su punto más alto con el 2.4 por ciento del PIB.

Gráfica 8. Gasto federal programable en desarrollo social como proporción del PIB,  
1970-2014

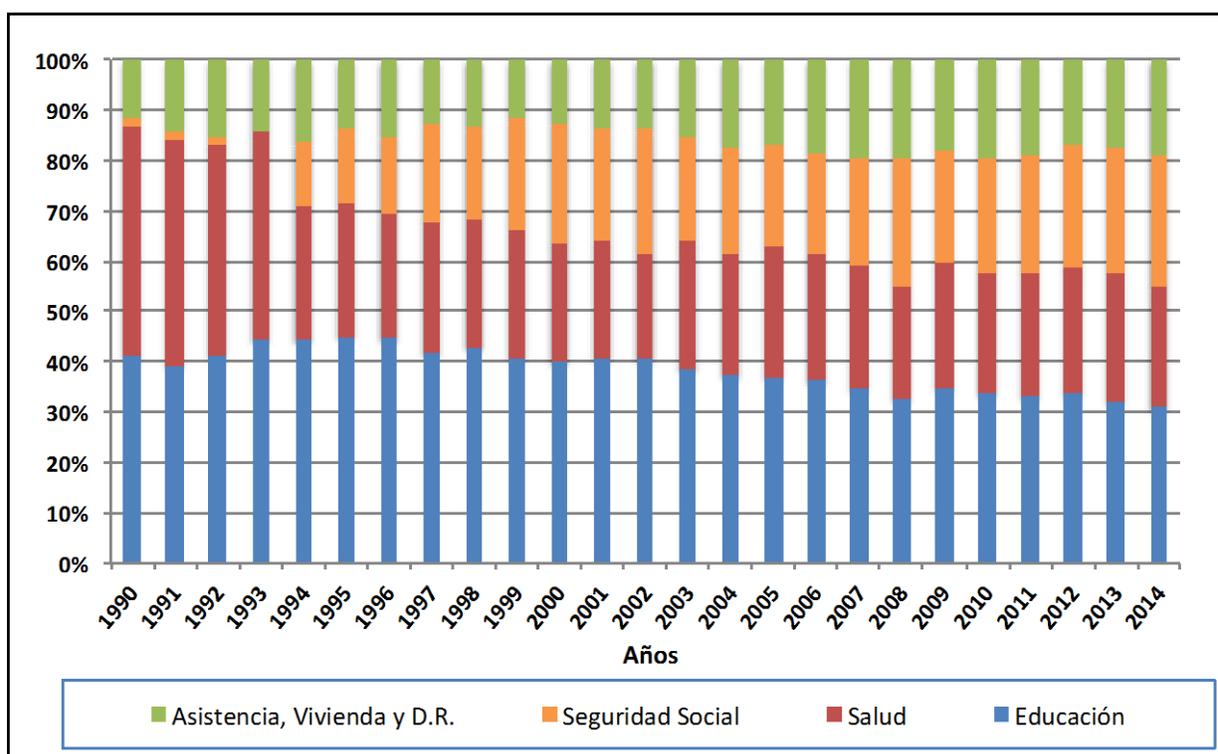


Fuente: Anexo 2.

Por su parte, aunque los gastos en salud y seguridad social también mantuvieron tasas de crecimiento importantes entre 1990 y 1994 (con 9.7 por ciento anual), su mayor etapa de expansión se dio después de 1997, es decir, cuando entraron en vigor las reformas al sistema de pensiones del IMSS.

Como consecuencia de estos cambios, la estructura de los gastos sociales ha tendido a consolidar la importancia de los gastos asistenciales, en salud y seguridad social, y a reducir la participación del gasto educativo de 45 por ciento del presupuesto programable en 1995 a una tercera parte en 2012.

Gráfica 9. Estructura del gasto federal programable, 1970-2014 (%)



Fuente: Anexo 2.

## 2. Las debilidades de las finanzas públicas federales

Considerando el comportamiento histórico y la situación prevaleciente de las finanzas públicas federales a finales de 2012, se advierten las siguientes debilidades del régimen hacendario mexicano:

- Desde el punto de vista de los ingresos presupuestarios se aprecia una fragilidad estructural, que se expresa en una muy baja recaudación por ingresos tributarios y una alta dependencia de la renta petrolera, lo cual agrega cierta incertidumbre a las recaudaciones futuras.
- Aún con los ingresos petroleros, el Estado mexicano cuenta con una capacidad financiera reducida, muy por debajo de la posición relativa que ocupa nuestro país en el contexto latinoamericano.
- La debilidad del sistema fiscal ha obligado a una drástica reestructuración de los gastos presupuestales, especialmente de los gastos programables, lo cual si bien ha beneficiado a los presupuestos en desarrollo social, ha vulnerado los gastos en áreas de desarrollo económico.
- Como una manera de subsanar en alguna medida el relativo abandono de estas áreas del desarrollo nacional, en los últimos años se ha incurrido en déficits presupuestarios, cuyos recursos se han orientado en mayor medida a fortalecer a las empresas públicas, especialmente a PEMEX.
- Esta situación pone en evidencia el agotamiento de la estrategia de reasignación presupuestal como vía para incrementar los gastos sociales, los cuales también se han visto presionados

por las crecientes obligaciones de la seguridad social y los requerimientos de los servicios de salud.

En general, el panorama de las finanzas públicas hacia finales de 2012 indicaba un estancamiento en la disponibilidad de recursos para el desarrollo social y económico del país, y que cualquier ampliación en el gasto tendría que seguir incurriendo en un mayor déficit presupuestario.

### **3. La reforma hacendaria de 2014 y sus alcances en el gasto programable**

En el escenario descrito anteriormente, la reforma hacendaria aparecía ahora más que nunca como una necesidad impostergable para el nuevo gobierno federal que inició en diciembre de 2012. Teniendo este objetivo como prioridad, mediante la intermediación del llamado “Pacto por México” se logró en diciembre de 2013 la aprobación de un paquete de reformas en materia fiscal y de política social que, según sus propios promotores, habrán de “crear un México más próspero y más equitativo”.

En lo que respecta a los ingresos, la reforma hacendaria que entró en vigor en enero de 2014 incluye ampliar la recaudación tributaria principalmente a través de aumentos al Impuesto Sobre la Renta (ISR), tanto de personas físicas como morales, y la homologación del IVA en la frontera norte al 16 por ciento. En lo referente a las reformas sociales, se plantean dos medidas centrales: pensión universal para adultos mayores de 65 años (por un monto de 1,092.00 pesos mensuales) y el establecimiento de un seguro de desempleo para trabajadores que hayan cotizado al menos durante 24 meses (máximo 6 meses: 1er mes por el 60% del promedio cotizado en los últimos 24 meses, 50% para el segundo y 40% para los cuatro meses siguientes).

Pero en términos concretos, ¿cuáles son los alcances de estas reformas en la capacidad de la Federación para financiar el desarrollo del país, particularmente en los rubros de gasto asociados a la política social? De acuerdo con el presupuesto de egresos que finalmente aprobó el Poder Legislativo para 2014, se desprende que:

- a) Los gastos programables en 2014 tendrían un incremento de 10 por ciento respecto del presupuesto aprobado en 2013, el cual presentó un descenso de más de 5 por ciento respecto de lo ejercido en 2012. Si comparamos el presupuesto de 2014 con relación al de 2012, el crecimiento se reduce a 4.5 por ciento, que en términos per cápita sería apenas de 2.1 por ciento (véase cuadro 2).
- b) Con este último parámetro, los únicos gastos que tendrían un incremento real respecto de los niveles alcanzados en 2012 serían los destinados a las funciones de desarrollo social, con 5.1 por ciento de aumento per cápita. Por su parte, el presupuesto asignado a tareas de gobierno y ramos autónomos se mantendría prácticamente sin cambios, con 0.7 por ciento de crecimiento, y en contraste, los presupuestos orientados al desarrollo económico disminuirían 2.2 por ciento.

**Cuadro 2. Tasas de crecimiento real del gasto programable  
de la Federación, 2012-2014**

Años	Total	Gobierno y R.A.	Desarrollo Económico	Desarrollo Social
2013-2012	-5.3	-6.7	-8.7	-2.9
<b>2014-2013</b>	<b>10.3</b>	<b>10.5</b>	<b>9.6</b>	<b>10.7</b>
2014-2012	4.5	3.0	0.0	7.5
Crecimiento per cápita				
2013-2012	-6.4	-7.8	-9.7	-4.0
<b>2014-2013</b>	<b>9.1</b>	<b>9.3</b>	<b>8.3</b>	<b>9.5</b>
2014-2012	2.1	0.7	-2.2	5.1

Fuentes: Elaboración propia con datos de: SHCP, 2012: 470, 2013 y 2104.

- c) En lo que respecta a los gastos sociales, las áreas que recibirían mayores recursos con la reforma hacendaria respecto de lo asignado en 2012, serían la asistencia con 32.7 por ciento de incremento per cápita, la seguridad social con 11.5 por ciento y los apoyos a la vivienda y al desarrollo regional con 12.9 por ciento. Por su parte, los gastos en salud se mantendrían prácticamente sin cambios y los de educación experimentarían una reducción de -3.3 por ciento respecto de los niveles alcanzados en 2012.

**Cuadro 3. Tasas de crecimiento real de los gastos programables  
de la Federación en funciones de desarrollo social, 2012-2014**

Años	Educación	Salud	Seguridad social	Asistencia social	Urbanización, Vivienda y D. R.
2013-2012	-7.1	-2.3	-0.5	11.6	-3.1
<b>2014-2013</b>	<b>6.5</b>	<b>5.7</b>	<b>14.7</b>	<b>21.5</b>	<b>19.1</b>
2014-2012	-1.1	3.2	14.1	35.7	15.4
Crecimiento per cápita					
2013-2012	-8.2	-3.5	-1.7	10.4	-4.2
<b>2014-2013</b>	<b>5.3</b>	<b>4.5</b>	<b>13.4</b>	<b>20.2</b>	<b>17.8</b>
2014-2012	-3.3	0.9	11.5	32.7	12.9

Fuentes: Elaboración propia con datos de: SHCP, 2012: 470, 2013 y 2104.

En síntesis, los recursos adicionales que aparentemente generará la reforma fiscal aprobada apenas servirán para hacer frente a los compromisos que suponen la pensión universal a los adultos mayores de 65 años y más, el seguro de desempleo y los programas asistenciales y de apoyo a la vivienda y a la

urbanización. En el caso de los gastos en salud no se perfilan grandes cambios, aun cuando el rezago en esta materia ronda al 21 por ciento de la población, y en el presupuesto educativo el escenario que se vislumbra es de una mayor austeridad.

### **Bibliografía y documentos consultados**

Banco de México, 2013, Informe sobre la Inflación, Julio-Septiembre 2013, consultado en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B267954D6-CD39-39BE-AD88-3AD0ECCC47BC%7D.pdf>, el 21 de febrero de 2014.

Banco de México, 2014, Producto interno bruto a precios corrientes, consultado en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CR74&sector=2&locale=es>, el 21 de febrero de 2014.

Banco Mundial, 2014, Crecimiento del PIB (% anual), consultado en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default>, el 21 de febrero de 2014.

Calderón, Felipe, 2009, Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno, disponible en: [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/tercer/descargas/pdf/anexo\\_estadistico\\_tercer\\_informe.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/tercer/descargas/pdf/anexo_estadistico_tercer_informe.pdf), consultado el 21 de febrero de 2014

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2003, Encadenamiento de series históricas del Producto Interno Bruto de México 1970-2001, Cámara de Diputados.

CEPAL, 2013, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CONEVAL, 2013, Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas. Consultado en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>, el 20 de febrero de 2014.

INEGI, 2014, PIB y cuentas nacionales de México. PIB-Trimestral, Variación anual, 2013, consultado en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>, el 21 de febrero de 2014.

Peña, Enrique, Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno, 2013.

Salinas de Gortari, Carlos, Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, 1994.

SHCP, 2012, Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2012. Consultado en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2012/docs/ro5/ro5d20.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/docs/ro5/ro5d20.pdf), el 20 de febrero de 2014.

SHCP, 2013, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Consultado en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/tomo\\_1/tomo\\_1\\_i16.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/tomo_1/tomo_1_i16.pdf), el 20 de febrero de 2014.

SHCP, 2014, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Consultado en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/tomo\\_1/tomo\\_1\\_i16.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/tomo_1/tomo_1_i16.pdf), el 20 de febrero de 2014.

SHCP, 2014a, Situación Financiera del Sector Público. Consultado en:

[http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx), el 20 de febrero de 2014.

SHCP, 2014b, Ingresos Presupuestarios del Sector Público. Consultado en:

[http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx), el 20 de febrero de 2014.

**Anexo 1**

**Situación financiera del sector público (porcentajes del PIB nominal)**

Años	Ingresos Presupuestarios						Gasto Neto Pagado						Balance Presupuestario
	Totales	Petroleros	No petroleros				Total	Progra-mable	No programable				
			Totales	Tributarios	No tributarios	Organismos y empresas			Total	Costo financiero	Participa-ciones	ADEFAS y Otros	
1983-1988	29.5	12.6	16.9	8.9	0.9	7.1	38.7	20.7	18.0	14.4	2.6	1.0	-10.2
1989-1994	25.2	6.8	18.4	10.1	2.7	5.6	25.1	15.8	9.3	5.9	2.9	0.6	0.1
1995	19.0	6.3	12.7	6.9	1.7	4.0	19.1	12.8	6.3	3.8	2.2	0.2	-0.1
1996	19.2	6.8	12.3	6.8	1.8	3.7	19.3	13.1	6.2	3.7	2.3	0.2	-0.1
1997	19.3	6.5	12.8	7.3	1.8	3.7	19.8	13.5	6.3	3.4	2.5	0.4	-0.5
1998	17.0	5.1	12.0	7.5	1.1	3.4	18.1	13.0	5.1	2.4	2.5	0.2	-1.0
1999	17.2	5.2	12.1	7.8	1.0	3.2	18.2	12.7	5.5	3.0	2.5	0.0	-1.0
2000	18.2	6.0	12.3	8.0	1.1	3.2	19.2	13.2	6.0	3.1	2.8	0.1	-0.9
2001	18.8	5.7	13.1	8.4	1.3	3.4	19.4	13.7	5.7	2.8	2.9	0.0	-0.6
2002	19.4	5.7	13.6	8.6	1.6	3.5	20.4	14.8	5.6	2.5	3.0	0.1	-1.0
2003	20.8	6.9	13.9	8.8	1.3	3.8	21.4	15.8	5.6	2.5	2.9	0.2	-0.6
2004	20.4	7.3	13.0	8.2	1.2	3.6	20.6	15.2	5.5	2.4	2.8	0.3	-0.2
2005	20.7	7.7	13.0	8.4	0.8	3.7	20.8	15.5	5.3	2.2	3.0	0.1	-0.1
2006	21.5	8.2	13.3	8.8	0.8	3.7	21.4	15.7	5.7	2.4	3.1	0.2	0.1
2007	21.8	7.7	14.1	9.2	1.4	3.5	21.8	16.6	5.2	2.1	2.9	0.1	0.0
2008	23.3	8.6	14.7	9.9	1.2	3.7	23.4	18.0	5.4	1.9	3.5	0.1	-0.1
2009	23.3	7.2	16.1	9.3	3.2	3.6	25.6	20.2	5.4	2.2	3.1	0.1	-2.3

2010	22.3	7.3	15.0	9.9	1.3	3.7	25.1	19.7	5.4	1.9	3.3	0.2	-2.8
2011	22.5	7.6	15.0	9.9	1.2	3.8	25.0	19.7	5.3	1.9	3.3	0.1	-2.5
2012	22.6	7.6	15.0	9.7	1.4	3.8	25.2	19.9	5.3	2.0	3.2	0.1	-2.6
2013	23.6	7.8	15.7	10.2	1.7	3.8	25.9	20.6	5.3	1.9	3.3	0.1	-2.3

Fuentes: elaboración propia con base en series de datos contenidas en: de 1983 a 1994: Calderón, Felipe, 2009, Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno, p. 10, disponible en: [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/tercer/descargas/pdf/anexo\\_estadistico\\_tercer\\_informe.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/tercer/descargas/pdf/anexo_estadistico_tercer_informe.pdf), consultado el 21 de febrero de 2014; y de 1995 a 2013: SHCP, 2014a, Situación Financiera del Sector Público. Consultado en:

[http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx), el 20 de febrero de 2014; SHCP, 2014b, Ingresos Presupuestarios del Sector Público. Consultado en:

[http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx), el 20 de febrero de 2014.

## Anexo 2

### Gasto federal programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional

(porcentajes del PIB)

Años	Total	Gobierno y Ramos Autónomos	Desarrollo Económico	Desarrollo Social	Educación	Salud y Seguridad social			Asistencia Social, Vivienda y Desarrollo Regional		
						Total	Salud	Seguridad social	Total	Asistencia social	Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional
1970	16.3	2.9	8.6	4.8	1.8	2.5	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5
1971	16.7	2.1	9.3	5.3	1.9	2.9	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5
1972	18.5	2.2	10.1	6.2	2.1	3.1	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0
1973	20.7	2.4	12.1	6.2	2.2	3.1	0.0	0.0	0.9	0.0	0.9
1974	21.4	2.2	12.6	6.5	2.3	3.5	0.0	0.0	0.7	0.0	0.7
1975	25.8	2.5	16.2	7.1	2.8	3.6	0.0	0.0	0.7	0.0	0.7

1976	23.8	2.3	13.7	7.8	3.0	3.9	0.0	0.0	0.9	0.0	0.9
1977	22.5	2.2	12.8	7.6	3.2	3.5	0.0	0.0	0.8	0.0	0.8
1978	23.3	2.0	13.7	7.6	3.2	3.5	0.0	0.0	0.9	0.0	0.9
1979	24.0	1.7	14.4	8.0	3.2	3.4	0.0	0.0	1.4	0.0	1.4
1980	25.9	1.9	16.0	8.0	3.1	3.5	0.0	0.0	1.4	0.0	1.4
1981	29.2	1.8	18.4	9.0	3.6	3.5	0.0	0.0	1.9	0.0	1.9
1982	26.6	1.6	16.0	8.9	3.7	3.6	0.0	0.0	1.7	0.0	1.7
1983	23.2	1.4	15.3	6.5	2.7	2.9	0.0	0.0	0.9	0.0	0.9
1984	23.5	1.6	15.4	6.5	2.8	2.7	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0
1985	21.4	1.5	13.2	6.6	2.8	2.7	0.0	0.0	1.2	0.0	1.2
1986	20.7	1.5	12.9	6.3	2.5	2.8	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0
1987	19.2	1.3	12.0	5.8	2.5	2.6	0.0	0.0	0.8	0.0	0.8
1988	17.8	1.4	10.8	5.7	2.5	2.6	0.0	0.0	0.6	0.0	0.6
1989	16.1	1.4	9.0	5.7	2.4	2.8	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5
1990	15.9	1.5	8.3	6.0	2.5	2.9	2.8	0.1	0.7	0.1	0.6
1991	15.7	1.7	7.1	6.9	2.7	3.2	3.1	0.1	1.0	0.2	0.8
1992	15.8	1.5	6.6	7.7	3.2	3.4	3.2	0.1	1.2	0.3	0.9
1993	16.5	1.7	6.3	8.5	3.8	3.5	3.5	0.0	1.2	0.3	0.9
1994	17.6	2.0	6.4	9.2	4.1	3.6	2.4	1.2	1.5	0.3	1.2
1995	15.8	1.7	5.7	8.4	3.8	3.4	2.2	1.2	1.2	0.4	0.8
1996	16.0	1.7	5.9	8.4	3.7	3.4	2.1	1.3	1.3	0.4	0.9
1997	16.6	2.0	6.0	8.6	3.6	3.9	2.2	1.7	1.1	0.3	0.8
1998	15.6	1.7	5.0	9.0	3.9	3.9	2.3	1.6	1.2	0.2	0.9
1999	15.5	1.9	4.2	9.4	3.8	4.5	2.4	2.1	1.1	0.2	0.9

2000	15.6	2.1	4.1	9.4	3.8	4.5	2.2	2.2	1.2	0.2	1.0
2001	16.1	2.0	4.2	9.9	4.0	4.6	2.3	2.2	1.3	0.2	1.1
2002	17.2	1.9	5.1	10.2	4.1	4.7	2.1	2.6	1.4	0.2	1.2
2003	18.0	2.4	5.5	10.1	3.9	4.6	2.5	2.1	1.5	0.3	1.3
2004	17.2	1.8	5.3	10.1	3.8	4.6	2.4	2.2	1.7	0.3	1.5
2005	17.8	1.8	5.5	10.4	3.9	4.8	2.7	2.1	1.8	0.3	1.5
2006	17.9	1.9	5.4	10.6	3.8	4.8	2.6	2.2	1.9	0.4	1.6
2007	18.8	2.0	5.6	11.2	3.9	5.1	2.7	2.4	2.2	0.4	1.8
2008	20.4	1.9	6.3	12.1	3.9	5.8	2.7	3.1	2.4	0.6	1.8
2009	22.9	2.0	8.5	12.4	4.3	5.9	3.1	2.7	2.2	0.6	1.7
2010	22.5	2.0	7.9	12.6	4.2	5.9	3.0	2.9	2.4	0.6	1.8
2011	22.3	2.0	7.6	12.6	4.2	6.1	3.1	3.0	2.4	0.6	1.8
2012	22.4	2.1	7.8	12.5	4.2	6.2	3.1	3.1	2.1	0.6	1.5
2013	21.0	1.9	7.0	12.0	3.9	6.1	3.0	3.0	2.1	0.7	1.4
2014	22.5	2.1	7.5	12.9	4.0	6.5	3.1	3.3	2.5	0.8	1.7

Fuentes: Elaboración propia con base en series de datos contenidas en:

Para el Gasto Federal Programable: de 1970 a 1989: Salinas de Gortari, Carlos, *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno*, 1994, pp. 63 y 65; de 1990 a 2008: Calderón Hinojosa, Felipe, *Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno*, 2009, pp. 100-101; de 2009 a 2011: Peña, Enrique, *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*, 2013, p. 366; para 2012: SHCP, 2012, Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2012. Consultado en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2012/docs/ro5/ro5d20.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/docs/ro5/ro5d20.pdf), el 20 de febrero de 2014; para 2013: SHCP, 2013, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Consultado en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/tomo\\_1/tomo\\_1\\_i16.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/tomo_1/tomo_1_i16.pdf), el 20 de febrero de 2014; y para 2014: SHCP, 2014, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Consultado en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/tomo\\_1/tomo\\_1\\_i16.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/tomo_1/tomo_1_i16.pdf), el 20 de febrero de 2014.

Para el PIB: de 1970 a 1987: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Encadenamiento de series históricas del Producto Interno Bruto de México 1970-2001*, Cámara de Diputados, 2003, Cuadro 5, p. 12; de 1988 a 2004: Banco de México, 2014, *Producto interno bruto a precios corrientes*, consultado en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CR74&sector=2&locale=es>, el 21 de febrero de 2014. A partir del 2005 la actualización del PIB real se realizó aplicando las tasas de crecimiento reportadas en: de 2005 a 2012: Banco Mundial, 2014, *Crecimiento del PIB (% anual)*, consultado en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default>, el 21 de febrero de 2014; para 2013: INEGI, 2014, *PIB y cuentas nacionales de México. PIB-Trimestral, Variación anual, 2013*, consultado en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>, el 21 de febrero de 2014; y para 2014: Banco de México, 2013, *Informe sobre la Inflación, Julio-Septiembre 2013*, consultado en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B267954D6-CD39-39BE-AD88-3AD0ECCC47BC%7D.pdf>, el 21 de febrero de 2014.

**No todo lo que se debe es deuda  
(y otras reglas que favorecen la opacidad en las finanzas estatales)**

**Víctor S. Peña Mancillas**

El Colegio de Sonora

vpena@colson.edu.mx

*A pesar de la relativa claridad en que se ha redactado la normativa constitucional el traslado de principios y postulados sobre la deuda a una normatividad estatal provoca variaciones que dificultan su comprensión, incrementan las dificultades para hacer transparente su ejercicio y, por lo mismo, encontrar una solución vía el cambio normativo. Desde una perspectiva de política pública, este capítulo explora alternativas de solución a través de una legislación que promueva una mejor implementación.*

**1. A manera de introducción**

Hasta hace unos años, el tema de la deuda pública en estados y municipios no se estaba en la agenda ni en la atención de los tomadores de decisiones. No es que no existiera: se contrataba deuda, las administraciones estatales y municipales trabajaban con ese dinero, se pagaban intereses, algunos problemas relativamente menores se habrán presentado. Existía pues pero, salvo ante los ojos de algunos pocos especialistas en la materia, no motivaba debates, ni editoriales en periódicos, ni reformas a las leyes existentes. El entramado normativo vigente y la práctica se encontraban en un equilibrio tal que la atención se destinaba a otros temas. En 2011, a partir de lo que sucedió en Coahuila, el equilibrio de rompió.

Dos años después de que el tema ocupara los primeros lugares dentro de la agenda pública, pueden encontrarse análisis y opiniones desde diferentes perspectivas; diversas instancias ejecutivas y legislativas (de los Estados, por supuesto, pero también del orden federal) respondieron con medidas administrativas y normativas. Frente a esta suma de esfuerzos ¿podrá considerarse que el tema no volverá a ser un problema? Ya desde antes de que la reforma cobre vigencia, puede intuirse una respuesta negativa. Frente a esto que podrá convertirse en una realidad, la pregunta es ¿por qué?

Con el riesgo que implica una sobre simplificación, el supuesto del que parto es el siguiente: frente a un estímulo en la agenda, la reacción más trascendente de parte de la esfera pública es una reforma a leyes (si el problema escala a un ritmo acelerado, la reforma se planteará hasta el nivel constitucional) lo cual es insuficiente porque la práctica legislativa predominante carece de una perspectiva de implementación.

En el presente capítulo, alrededor del tema de la deuda en estados y municipios, se analizan los elementos sustantivos de una respuesta legislativa desde una perspectiva de implementación lo cual además incide, de manera indirecta, en la construcción de reglas que propician la opacidad.

## **2. Deuda, federalismo y transparencia**

Una anécdota ubica el fondo del asunto. Se dice que el rey Francisco I de Francia, siglo XVI, se enfrentó a un interlocutor que le interroga sobre lo que, como soberano, puede obtener de sus súbditos, respondiéndole en los siguientes términos: *tout ce dont j'ai besoin, selon ma volonté* (todo lo que necesite, de acuerdo con mi voluntad) (citado por Fernández Cainzos, 2006).

Aquello, sucedido hace cinco siglos, no debiera ser más que historia. La característica esencial de una connotación moderna de la hacienda pública, como una organización encargada de ejecutar la actividad fiscal y financiera del estado, se encuentra en el *principio democrático*: el erario debe destinarse en los fines colectivos para pasar, de las finanzas de un príncipe o un soberano, a la hacienda de la nación” (Fernández Cainzos, 2006:27). Sin embargo, las características, comportamiento y composición de las finanzas subnacionales en México obligan a replantearse aquello.

Una administración que se ha endeudado tomó una decisión: vivir, en el presente, con recursos que aún no ha generado ni recaudado. Esta decisión implica la satisfacción de una agenda actual reduciendo el margen de acción para las futuras agendas. A la luz del principio democrático que debiera privar en la hacienda pública resulta fundamental saber si, en verdad, esta decisión se está tomando a favor de la colectividad o si, por el contrario como sucedía en el siglo XVI, gobernadores y presidentes municipales administran el dinero a su voluntad y pensando en sus necesidades.

Aparejado con la transición partidista en la Presidente de la República y como elemento de un proceso de legitimación, después del año dos mil, la transparencia tomó fuerza como cualidad, concepto, valor y propuesta de gobierno. Se propagó rápido en el discurso y se volvió omnipresente en los documentos de planes y programas. Como cualidad, la transparencia era aquella característica que permitía el paso de la luz y, como metáfora, resultó poderosa aquella promesa de poner gobiernos en una “vitrina de cristal”, a la vista del ciudadano.

Pero una política pública requiere más que elementos discursivos: necesita, al menos, de objetivos claros y una referencia para saber si el esfuerzo está bien dirigido o, por el contrario, debe cambiarse la estrategia.

¿Cuáles son, entonces, los objetivos que persigue la transparencia? Más allá del discurso, esta pregunta requiere el análisis de lo que, hasta ahora, se ha propuesto desde diferentes disciplinas, autores y organizaciones.

Para Ackerman y Sandoval (2005) “tiene un impacto claramente positivo en al menos tres diferentes esferas de acción social: la política, la económica y la administración pública... en el ámbito político se contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las diferentes actividades gubernamentales... [en lo] económico, la transparencia genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo podrán invertir con

mayor seguridad... [en lo que respecta a] la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad ... genera obvios controles a la corrupción [y] repercute en un mejoramiento de la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo al permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas”. José Antonio Aguilar Rivera (2006), por su parte, encuentra cinco funciones específicas de la transparencia: uno, la evaluación de los gobernantes dentro de un contexto de “democracia representativa... [que permite] a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes”, agregando que “no es un control ni un límite sino un elemento facilitador del gobierno democrático... uno de los vínculos que unen al liberalismo con la democracia”; dos, la rendición de cuentas, pues la transparencia “sirve para exigir cuentas a los gobernantes... [siendo que] funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público”; tres, el control del poder público, que basa en el beneficio de la publicidad elaborado por Bentham; cuatro, el fortalecimiento de la autoridad política descrito de la siguiente manera: “Un paradójico efecto de la transparencia es que el acceso a la información no sólo sirve para limitar el poder de los gobiernos; también lo aumenta... [pues] sirve para generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas. Un gobierno transparente no sólo es más *legítimo*; más fuerte porque, por ejemplo, a menudo es fiscalmente más poderoso que uno opaco”; y cinco, detección y corrección de errores pues “puede establecer un entramado institucional el cual, si funciona de manera adecuada, facilita que la toma de decisiones sea más concienzuda y hace que sea más sencillo aprender de los errores y corregirlos. Impide a los poderosos invocar la secrecía y aislarse, como están naturalmente inclinados a hacer, de críticas, argumentos alternativos e ideas frescas”. Para Jonathan Fox y Libby Haight, “el derecho a saber es importante, en principio, por al menos cuatro razones muy claras... a. El ejercicio honesto del poder requiere de supervisión ciudadana... b. La participación democrática requiere de una ciudadanía informada... c. Es fundamental para orientar las estrategias de cambio reformistas tanto desde adentro como desde afuera del Estado... d. Ayuda a resolver problemas de ciudadanas y ciudadanos individuales” (Fox y Haight, 2007).

Pasaron dos sexenios presidenciales y los resultados del balance distan de lo esperado. Hay mucha información en páginas de internet y las solicitudes de información respondidas pueden contarse por miles al año, pero “mientras se presume que la transparencia queda colmada con la entrega de documentos públicos no reservados a quienes los solicitan, los órganos obligados por las leyes de la materia no se verán compelidos a modificar sus rutinas para anticiparse a esas solicitudes y favorecer a la transparencia como un valor organizacional propio de su operación, ni tampoco a reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en la construcción de sus decisiones y en su gestión cotidiana es un recurso público estratégico”(Merino, 2008).

La transparencia, en México, se construyó a partir de un momento político y su discurso. Y en esa realidad, las complejas repercusiones de un tema como el de la deuda pública contraída y administrada irresponsablemente, no estaba en la agenda. La deuda subnacional es algo relativamente nuevo para los estados y municipios en México. Puede decirse que hace apenas una generación era muy difícil para un

gobierno local adquirir deuda por restricciones en la regulación y porque el mercado de estos instrumentos era limitado. Fue un proceso largo que cruzó varias décadas.

Posterior a reformas constitucionales de 1942, 1946 y 1981, se buscó el fortalecimiento de las haciendas locales a través de la promoción y el desarrollo regional, despojando al crédito público local de las limitaciones que hasta ese momento imperaban. En esta larga evolución constitucional, se introduce un concepto fundamental para la comprensión de la deuda pública: “inversión pública productiva”. De esta manera, comenzó a facultarse a los gobiernos subnacionales la contratación de créditos que podían destinarse no sólo a obras que directamente generaran ingresos, sino también para aquellas que de forma indirecta pudieran lograr ese objetivo. Para evitar la actuación arbitraria de los gobiernos subnacionales, se consideró el diseño de contrapesos en la instancia del Poder Legislativo, principalmente a partir de autorizaciones (Semanao, 163/2007). Específicamente, con la reforma de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Nacional, se estableció un esquema de coparticipación para el ejercicio disciplinado, responsable y cuidadoso de la deuda pública. Este esquema se basa en los siguientes mecanismos: 1) A los Poderes Legislativos Locales se le atribuyeron expresamente facultades para legislar en materia de deuda pública, en particular sobre conceptos y montos máximos; 2) Al Ejecutivo Local y, en su caso a los Municipios, se les impuso la obligación de contar con la autorización del Legislativo Local.

¿Cuál es la situación actualmente? La deuda subnacional ha crecido a niveles sin precedente en la historia reciente del país. Esto la ha colocado en el centro de la agenda nacional recientemente. Sin embargo, pocos han advertido que la deuda subnacional contraída en los últimos seis años ha sido superior al crecimiento de los ingresos totales de las entidades federativas, lo que quiere decir que los niveles de endeudamiento son cada vez menos manejables.

La deuda (se supone) no es otra cosa que anticipar ingresos futuros<sup>88</sup>. Al igual que en el caso de las finanzas personales, cuando se pide un crédito lo que en realidad se está haciendo es privilegiar el consumo el día de hoy a cambio de sacrificar consumo en el futuro. Para el mediano y largo plazo, por la deuda pública adquirida, se reduce la capacidad de gestión de las administraciones<sup>89</sup>.

De acuerdo con Musgrave y Musgrave (1980), las finanzas públicas tienen, al menos, tres funciones básicas: la de asignación (*allocation function*), constituido por la provisión de bienes sociales entendidos como diferentes a los bienes privados; la de distribución (*distribution function*), sobre el ajuste en la distribución del ingreso y riqueza para asegurar lo que la comunidad considere justo; y la de mantener un grado razonable de estabilidad en los precios y empleo (*stabilization function*).

Como instrumento, a la luz de las funciones básicas de las finanzas públicas y del principio democrático que debiera vertebrarlas, la deuda pública, sirve “mediante la elección política, para cumplir las tareas atribuidas al hogar público conforme a los principios económicos y morales básicos de esa esfera de relaciones sociales” (Fernández Cainzos, 2006). A nivel normativo constitucional, así lo entendió el

---

88 Como se advierte en la siguiente sección, los Estados (vía una decisión normativa) deciden qué es deuda y qué no.

89 A manera de ejemplo. En enero del 2009, el Pleno de la Suprema Corte resolvió por unanimidad la controversia constitucional 10/2008 relativa a la deuda del municipio de Zacatepec, en Morelos. Ahí se advierte que dentro de los conceptos que integran la hacienda municipal hay algunos que no están sujetos al principio de libre administración hacendaria, como lo son los relacionados con las deudas.

Constituyente. Véase, específicamente, el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 establece que:

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas<sup>90</sup>, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Sin embargo, al día de hoy, pueden identificarse elementos que sugieren una brecha entre el deber ser normativo y lo que ocurre en la realidad.

Antes de 1995, que los gobiernos de estados y municipios pudieran contratar deuda, era prácticamente imposible. Después de ese año, con la entrada en vigor de la reforma al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal estos gobiernos subnacionales pueden ya hacerlo con la banca comercial, la banca de desarrollo o instituciones similares; incluso es posible recurrir al mercado de valores con emisiones de deuda para financiarse del público en general.

Posterior a la reforma de 1995 y hasta 2009, el empleo de este mecanismo fue moderado. Posterior a este año y hasta la fecha, el incremento de los montos solicitados se aceleró de manera significativa. En 2011, el tema de la deuda pública ocupa ya un lugar importante en la agenda política: después de que en Coahuila se conociera un incremento oculto del monto de deuda, de 350 millones de pesos a 36 mil millones en tres años, el interés se volcó sobre las finanzas estatales y municipales.

Al cierre del 2012, cerca del 80% del total de los ingresos de los estados vía participaciones se encuentran comprometidos. De acuerdo con esta medición, relación obligaciones financieras con participaciones de ingresos federales, los diez estados con mayor deuda son: Coahuila (sus obligaciones representan el 298.7% de las participaciones recibidas anualmente), Quintana Roo (225.4%), Nuevo León (186.2%), Chihuahua (124.1%), Nayarit (115.8), Veracruz (111.6%), Michoacán (101.5%), Sonora (100.3%), Distrito Federal (97.3%) y Baja California (97.3%).

En esta relación, un alto porcentaje de compromiso significaría una implicación directa en la naturaleza y alcances de las políticas públicas de mediano y largo plazo<sup>91</sup>: cuando los gobiernos se endeudan, están decidiendo utilizar en el presente los ingresos que les corresponden a las administraciones futuras y, “al hacerlo, se sacrifican los beneficios de la población futura por brindar beneficios a la población del presente” (Sena Menchaca, 2011). Esta aseveración, por cierto, sigue siendo motivo de discusión en la academia.

Relacionados con la solvencia de las finanzas públicas, sobre la carga de la deuda pública a futuras generaciones, pueden identificarse dos posturas (Musgrave y Musgrave, 1980):

---

<sup>90</sup> Subrayado nuestro.

<sup>91</sup> Es la denominada carga y equidad intergeneracional de la deuda pública (*burden and intergeneration equity*, en términos de Musgrave & Musgrave (1980:706).

- 1) Los que consideran que sí hay una carga, pues eventualmente la deuda será pagada a través de los impuestos por lo que únicamente se ha pospuesto el momento de hacerlo;
- 2) Los que consideran que no hay una carga, pues el costo que se paga a través de impuestos será equivalente a los beneficios recibidos, por lo que se compensan mutuamente.

Musgrave y Musgrave, de hecho, se inclinan por la segunda de las posturas. Para el caso nacional, ejemplo que refieren en su estudio, señalan que no hay necesidad del pago de una deuda, entendida como un todo, pues bastaría con la renegociación de los términos del vencimiento. Mientras que el asunto se mantenga dentro del propio país, agregan, sólo el pago de los intereses crean requerimientos impositivos adicionales. Ahora bien, si esos señalamiento pudieran aplicar a la deuda de un país, no parecen aplicar para las deudas en estados y municipios. De hecho, los autores aclaran que el problema de la carga y la equidad intergeneracional “destaca con mayor intensidad en los niveles estatales y locales”.

Pero los montos de las deudas públicas y sus probables implicaciones en políticas públicas de mediano y largo plazo, es apenas una de las aristas que pueden estudiarse. De lo observado en el caso mexicano se desprende que sólo después de 2009, la deuda pública fue un mecanismo empleado de manera preponderante por, al menos, diez administraciones estatales. Atendiendo a la disposición constitucional (el ya citado párrafo segundo, fracción VIII del artículo 117) o los criterios jurisprudenciales en torno a ello (la tesis 100/2010 novena época, por ejemplo orientan sobre la obligación de identificar el destino del financiamiento y la tesis 101/2010 novena época, sobre el fin de dichas inversiones, generar ingresos de manera directa o indirecta), debiera existir una correlación entre endeudamiento e inversiones productivas que, en la realidad, no se observa. ¿Qué estaría provocando esta brecha entre el ser y el deber ser?

La información necesaria para tratar de formular una respuesta se encuentra dispersa o protegida bajo el denominado “secreto bancario”. El esquema de acceso a la información pública existente no le permite al ciudadano tener la certeza de: 1) por qué se contrató un crédito, 2) cuáles fueron los elementos considerados para contratarlo con una institución bancaria en particular, 3) cuánto cuesta (en términos de intereses, ingresos afectados en garantía, comisiones) el crédito, 4) el destino de los recursos. Este es un manto de la opacidad.

Estudios ya realizados en torno a las deudas subnacionales han concluido existe una relación entre deuda pública y elecciones, asunto que se aparta de lo establecido en la Constitución. De acuerdo con Carpizo Riva Palacio (2012), por ejemplo, ante una competencia política baja, el gobernador de un estado tiene mayor margen de maniobra para aprobar montos de endeudamiento más elevados; de manera contraria, cuando la competencia es mayor, el endeudamiento estará limitado por una negociación política más intensa en el congreso y un escrutinio más cercano a los planes de endeudamiento del ejecutivo estatal. A esto, el autor denomina “efectos cruzados” entre la competencia política y el endeudamiento estatal. Enfocándose al municipio, Sena Menchaca concluye que el efecto del ciclo electoral en las decisiones de la deuda de largo plazo es importante. De acuerdo con la evidencia estudiada, sugiere además se están destinando mayores recursos por endeudamiento para financiar gasto corriente.

En caso de asumir la postura que considera que el endeudamiento sí tiene implicaciones en las políticas públicas de mediano y largo plazo o al identificarse que la deuda pública estaría siendo empleada para un fin distinto al permitido en el orden constitucional, no existen mecanismos legales para inconformarse frente a decisiones que, dada la inexistente transparencia, pueden ser arbitrarias. Es decir, no parece haber un esquema propicio para la rendición de cuentas.

### **3. Deuda y reglas de opacidad**

El endeudamiento en estados y municipios tiene su piedra legislativa fundacional, por llamarle de alguna manera, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (en la sección previa, se transcribe lo conducente). No solamente en el texto constitucional, sino en el trabajo jurisprudencial de la Suprema Corte, pueden encontrarse referencias sobre requisitos, condiciones y presupuestos que las entidades federativas deben seguir.

La Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado sobre los condicionantes constitucionales que las entidades federativas deben respetar para adquirir deuda: La prohibición a recibir financiamiento extranjero, en moneda extranjera o que deba pagar fuera del país; que el destino necesario del financiamiento sea para inversiones públicas productivas; respetar el principio de unidad, en virtud del cual la deuda debe comprender a la administración descentralizada; la existencia de un esquema de coparticipación entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que deviene de un presunto equilibrio de fuerzas en la toma de decisión de contratar deuda<sup>92</sup>.

A pesar de la relativa claridad en que se ha redactado la normativa constitucional y ha quedado establecido el criterio de la Suprema Corte, el traslado de esos principios y postulados a una normatividad estatal provoca variaciones que dificultan la comprensión de la deuda pública, incrementan las dificultades para hacer transparente su ejercicio y, por lo mismo, encontrar una solución vía el cambio normativo. De manera particular se refieren dos situaciones comunes a lo que sucede en la normatividad estatal: por una parte, la definición de inversión productiva y, por otra, la elaboración de una definición arbitraria de lo que una deuda es (o no es).

#### *Definición de inversión productiva*

De las leyes estatales vigentes relacionadas con la deuda pública, se presentan las más significativas en cuanto a una definición de inversión pública productiva que se separa de lo que originalmente pretendió el legislador federal.

En Aguascalientes, por ejemplo, se establecen ocho supuestos de lo que denomina “inversiones productivas o responsables” (artículo 9, de su Ley de Deuda) donde se incluye, por ejemplo, la adquisición de inmuebles destinados a la integración del área urbana y la reestructuración de la Deuda Pública.

Baja California Sur, por su parte, establece (fracción VII, artículo 3 de su Ley de Deuda) que las inversiones públicas productivas incluyen “la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de

---

<sup>92</sup> En la definición jurisprudencial de estos condicionantes constitucionales se destaca la Acción de Inconstitucionalidad 163/2007 promovido por integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

bienes y prestación de servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o a cualquier otra finalidad de interés público o social, siempre que puedan producir directa o indirectamente, inmediata o mediatamente, un ingreso para el Estado o los Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud, asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario, turismo, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social, así como para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda Pública del Estado o Municipio, o bien, aquellas acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural”.

En Colima, la amplia definición de inversión pública productiva incluye “las erogaciones efectuadas en: obras públicas, adquisición de maquinaria y equipo, proyectos y modernización de la infraestructura operativa de las entidades públicas” (artículo 7, Ley particular).

Para Sonora, son “aquellas obras o acciones que de forma directa, indirecta o mediata generen recursos públicos, incluyendo las acciones para refinanciar o reestructurar pasivos a cargo de los entes públicos” (artículo 17 en la materia).

#### *Definición arbitraria*

No todo lo que se debe es deuda. No al menos, para las administraciones de Estados y Municipios.

La Ley de Deuda Pública de Aguascalientes, por ejemplo, dice “no se considerará Deuda Pública la apertura de líneas de crédito que contraten los sujetos señalados en el Artículo 2º<sup>93</sup> de la presente Ley, así como las obligaciones directas a corto plazo que contraigan para solventar necesidades temporales de liquidez que se amorticen en el mismo ejercicio fiscal, de las cuales no será necesario obtener la autorización de la H. Legislatura y deberán incluirse en la Cuenta Pública” (artículo 4).

En el Estado de Colima, a nivel normativo, se define que: “No constituirán deuda pública, los adelantos de participaciones provenientes del fondo general a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal del Estado” (segundo párrafo del artículo 5).

Para el Estado de Durango, por ejemplo, “No constituye deuda pública, ni se encuentran sujetos a la presente ley, la contratación de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios” (artículo 4, Ley en la materia).

En Jalisco, “No constituirán deuda pública estatal o municipal, las obligaciones directas a corto plazo que se contraigan para solventar necesidades urgentes, producto de circunstancias extraordinarias e imprevisibles, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen en el mismo ejercicio anual para el cual fueron contratadas, y que su monto neto no exceda del 5% de sus respectivos presupuestos de egresos, por el ejercicio fiscal correspondiente; pero quedarán sujetas a los requisitos de información y registro previstos en esta Ley” (artículo 6, Ley de Deuda).

---

93 Este artículo establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos y empréstitos a cargo del Gobierno del Estado, los gobiernos municipales, los organismos descentralizados sean del Estado o de los municipios, los fideicomisos y las empresas de participación mayoritaria, del Estado o de los municipios.

En Sonora se define que “no constituyen deuda pública las obligaciones de hacer y no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento” (fracción IX, artículo 4 de la Ley en la materia).

Destáquese el ejemplo de Baja California, cuya definición de Deuda Pública es amplia (artículo 3, de su Ley de Deuda) incluyendo “Cualquier otra operación de financiamiento que para su cobertura se utilicen recursos públicos, independientemente de la forma como se le denomine o documento”. Sinaloa también establece que “Queda prohibido a las entidades contraer obligaciones de pasivo que constituyan deuda pública para financiar gasto corriente” (artículo 5, Ley en la materia),

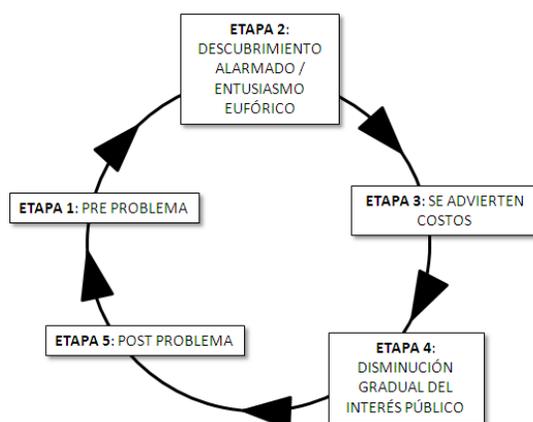
#### **4. Reformar... ¿otra vez? (Respuesta legislativa desde una perspectiva de implementación)**

¿Cómo comprender la dinámica que se presenta ante un tema que se vuelve visible en la agenda? El Ciclo de Atención de los Temas (CAT) de Anthony Down (1972) y su relación con las actividades organizaciones del gobierno descrito en los trabajos de Peters y Hogwood (1985), son una referencia valiosa.

El CAT de Down (descrito por Parsons, 2007:146-148) se constituye por cinco etapas, a saber:

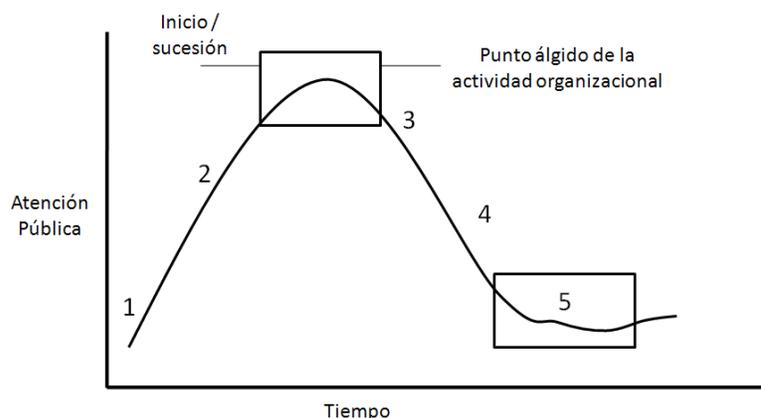
- Etapa 1: Pre-problema. Donde los expertos y diseñadores de políticas públicas pueden ser conscientes del problema y puede haber información al respecto, pero el interés público es escaso.
- Etapa 2: Descubrimiento alarmado y entusiasmo eufórico. Caracterizado por la concentración del interés público que provoca la demanda de acción gubernamental.
- Etapa 3: Calcular los costos y los beneficios. Los responsables de las políticas públicas y el público se dan cuenta del costo asumido y lo contrasta con el progreso alcanzado.
- Etapa 4: Declive del interés público en el tema.
- Etapa 5: Quiescencia. Etapa posterior al problema, el tema se ve remplazado por otro en la agenda.

Parsons (2007:146), ilustra las etapas en el siguiente diagrama:



**Ilustración: CAT de Down (elaboración basada en Parsons)**

Peters y Hogwood, en 1985, “aportan un nivel de análisis que establece un puente entre la formación de temas y la atención pública y la respuesta del gobierno que se expresa como cambio organizacional” (Parsons 2007:149). Así, entre las etapas 2 y 3 del CAT de Down, Peters y Hogwood ubican el “punto álgido de la actividad organizacional”; para la etapa 5, estos autores prevén una sucesión o terminación organizacional. El diagrama elabora por Parsons (2007:149) es el siguiente:



**Ilustración: Relación propuesta por Peters y Hogwood**

Al hacerse presente el tema en la agenda (en el caso que ocupa, el de la deuda en estados y municipios, pero pudiera ser cualquier otro), la respuesta tradicional identificada en la literatura estadounidense se presenta en el orden organizacional. En Latinoamérica, esta respuesta se acompaña (o es precedida) de una importante actividad legislativa.

En el caso que ocupa, la incorporación del tema a la agenda tiene implicaciones relacionadas con la legitimidad de los gobiernos. En primera instancia, pareciera que los primeros que debieran estar preocupados en la crisis de legitimidad que propicia el esquema predominante son los gobernantes. Pero, por una visión de Estado, esto no es así: la crisis de legitimidad afecta lo mismo a gobiernos como a gobernados.

Tradicionalmente, quienes hacen leyes no se preocupan por qué sucede una vez que inicia su vigencia. Lo relacionado con la transparencia, es clara muestra de ello: desde el 2000, en México, se ha legislado mucho pero se ha impactado poco.

El cúmulo de esfuerzos legislativos no ha inhibido, como se esperaba, la corrupción. El impacto en otras áreas, a más de una década de que el tema se encuentra presente en la agenda pública, es incipiente. Al día de hoy, el enfoque tradicional del proceso legislativo ha sido insuficiente.

La falta de atención sobre los efectos de una norma que se lleva a la práctica tiene su origen, de acuerdo con Prieto Sanchís (2004), en una doble premisa: por un lado, el legislador es un soberano absoluto cuyas decisiones no pueden ni deben ser discutidas; por el otro, todo aquello que exceda los límites estrictos de la norma (los efectos sociales, su justicia, eficacia o adecuación a la moralidad, por ejemplo) no es cuestión que deba preocuparles. Así entendido el proceso legislativo, cuando se legisla, ha de cuidarse la

sintaxis, pues del soberano se espera una expresión pulcra. Se cuida, también aunque en menor medida, la consistencia interna del entramado legal, para que no existan contradicciones evidentes o invasiones a esferas competenciales. A falta de mecanismos de discusión, reflexión o análisis fuera del recinto legislativo, al destinatario de la norma no le queda más que tratar de explicar las intenciones del legislador suponiendo “el espíritu de la norma” o, posterior a un litigio, conociendo la interpretación judicial. Esta ha sido la tónica legislativa predominante. De las consecuencias de la norma, nada.

Hay, incluso, un término acuñado para señalar este distanciamiento entre la hechura de normas y lo provocado: “decadencia de la ley”. Esta se produce, en términos de Prieto Sanchís, cuando tras la ley ya no se vislumbra más que una voluntad desnuda “en ningún caso el fruto racional de un legislador también racional”(Prieto Sanchís, 2004). Hay, pues, una mera expresión material de la voluntad del representante de la Soberanía, en cumplimiento de la formalidad pero en ausencia de un trabajo racional sobre el impacto social o en términos de factibilidad administrativa o de eficacia. En la ciencia o disciplina del Derecho, varias son las corrientes que han criticado este distanciamiento: la llamada “Jurisprudencia de los Intereses” desarrollada por Phillip Heck a principios del siglo pasado, el sociologismo de Duguit y el denominado realismo norteamericano, por mencionar algunas que suelen denominarse bajo la etiqueta amplia de “antiformalismo”. La actividad legislativa, sin embargo y a pesar de las críticas, se ha mantenido con las mismas características a lo largo del tiempo.

Las premisas de la recientemente denominada “Teoría de la Legislación” plantea la necesidad de desarrollar un modelo “que permita como mínimo, una reflexión más detenida de las causas que motivan la aprobación de una ley... y la evaluación de los resultados provocados una vez aplicada la misma” (Mora-Donatto y Sánchez Gómez, 2012). Hay, como puede notarse, un “desplazamiento del Estado legislador por el Estado administrativo” (Prieto Sanchís, 2004).

Esto viene a colación pues debiera considerarse la transparencia como una medida preventiva de una crisis de legitimidad que se avisa por el inadecuado uso de la deuda en estados y municipios.

Frente a un asunto en la agenda, el legislador ofrece una nueva norma, pero los resultados no son alcanzados. La disparidad entre lo planeado y finalmente implementado (o, en términos Marilee S. Grindle “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se enuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” (2009:33), es conocido como «brecha».

Para Paul Berman:

el análisis de la implementación es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad (sean éstas políticas, planes, leyes u otras) no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos. Para plantearlo en términos más positivos, el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados (Berman, 1978 [2000]:286).

Que el resultado de una acción que incide en la esfera pública fuera diferente a lo que originalmente se pensó, no es una idea nueva. El denominado «Modelo de los efectos no anticipados de

la acción social», por ejemplo, desarrollado por Robert K. Merton en 1936<sup>94</sup> ya lo advertía. Sin embargo, no es sino hasta la década de los años setenta del siglo pasado (Alexander, 1985), particularmente a partir del trabajo seminal de Pressman y Wildavsky (1973), que comienza a entenderse la implementación como un problema de política pública. Antes, debido a que el enfoque predominante de las políticas públicas se concentraba en el problema: “el análisis del proceso de las políticas tendía a preocuparse por temas como cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones” (Parsons, 2007:477).

Posterior a ese momento, la década de los setenta, los estudios generados en torno del tema, ha presentado diferentes estadios y ha avanzado a velocidades diferentes: hay un crecimiento –cuantitativo y cualitativo- de los estudios en un periodo que abarca desde los años setenta y ochenta; después, en la década de los noventa y principios de este siglo, la productividad académica y los avances teóricos al respecto, fueron escasos quizás, como dice Susan M. Barret (2004, referida por Bastien, 2009:666), por la creencia de que la reformas provenientes de la Nueva Gestión Pública (NGP) habrían de solucionar las fallas en la implementación. En lo planteado, sin embargo, lo que se considera como punto de partida es la nueva ley o la ley reformada.

### **5. A manera de conclusión**

Existe un trabajo normativo relacionado con la transparencia que se ha acumulado en los últimos trece años. Los resultados distan de lo esperado y se han presentado fenómenos, como el endeudamiento irresponsable, para el que el entramado normativo pareciera no estar preparado.

Dejar el esquema como está parece recordar aquél poema de Mandeville: “La conclusión parece inequívoca: Dejad, pues, de quejaros: solo los tontos se esfuerzan por hacer de un gran panal un panal honrado. Fraude, lujo y orgullo deben vivir, si queremos gozar de sus dulces beneficios”.

Urge un replanteamiento de la transparencia, desde la norma, a partir de una renovada aproximación en el quehacer legislativo. En Teoría de la Legislación, esta nueva aproximación, no solo es indispensable conocer y vincular los propósitos orientadores de la actividad creadora de las leyes, es decir, la ya comentada política legislativa. Se requiere de la técnica legislativa, que engloba el conocimiento de herramientas propiamente dichas que, si bien se observan en función de prioridades y oportunidades políticas, focalizan el producto normativo.

Desde una concepción tradicional, una ley es buena en cuanto cumpla las características de generalidad, bilateralidad y coercibilidad y sea conocida y aplicada por los sectores sociales a los que se dirige. La propuesta de la Teoría de la Legislación, requiere de otras cualidades. La técnica legislativa tiene mayor relevancia en los primeros estadios del proceso legislativo. En términos de Bulygin (2004), se trata de la etapa de “preparación del proyecto” previa a la sanción de la ley, que es un acto de decisión política; para Rodríguez Mondragón (2004), se trata de la “etapa prelegislativa”, que antecede a las etapas legislativas y postlegislativa.

Bulygin ofrece una clasificación útil en términos de la técnica legislativa desde la perspectiva del gobierno estratégico y para resultados. Parte de una primera distinción sobre los “problemas de legislación”, que

---

94 En su trabajo “Políticas sociales. Concepto y Diseño”, Raúl Atria (2005) lo emplea como base del análisis que realiza de una política pública social.

divide en dos: los “políticos” y los “técnicos”. Los problemas técnicos pueden ser o cuestiones relacionadas con el lenguaje (sintaxis, ambigüedad, vaguedad) o cuestiones de origen lógico o conceptual. Estos últimos son, a su vez, subdivididos en dos categorías: problemas sistemáticos (contradicciones, lagunas y redundancias) y problemas dinámicos (promulgación y derogación). La conexión entre la política legislativa y la técnica legislativa se encuentra, precisamente, en las cuestiones de origen lógico o conceptual, dentro de los problemas técnicos.

Para resolver los de índole lógico conceptual, se identifican algunas técnicas: Rodríguez Mondragón, por ejemplo, recomienda debe cuidarse: a) el planteamiento correcto del problema, definiendo qué es lo que se pretende mejorar; b) la correcta identificación de los actores involucrados y sus intereses; c) conocer los incentivos y motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular; d) determinar la importancia y necesidad de la institución formal (preguntarse por las consecuencias que ocasionaría la ausencia de reglas formales); e) establecer los objetivos que se persiguen con la nueva normativa o la normativa modificada; f) definir las estrategias de negociación con actores relevantes, g) conocer el momento para actuar y la vigencia de la institución. En la etapa legislativa, debe cuidarse: a) analizar la coherencia y consistencia interinstitucional y b) la previsión de supuestos conflictivos en la redacción. Finalmente, en la etapa postlegislativa: a) el análisis del impacto de la institución sobre los aspectos considerados y la posibilidad de efectos no previstos; b) el monitoreo de la norma; c) elaboración de indicadores sobre la eficacia y eficiencia de la norma; d) como consecuencia de lo anterior, considerar el proceso de rediseño o modificación de la legislación. Para Muro Ruiz, requiere se contesten al menos cuatro preguntas orientadoras: ¿Qué vinculación impera entre legislación y verdad? ¿Cuál es la relación entre la ley y ante el cambio? ¿Qué tipo de enlaces se originan entre la legislación y el poder? ¿Qué grado de detalle han de contener las normas legales? Su formulación sistemática a lo largo de la etapa prelegislativa, y sus respuestas, contribuirían al control de contingencias en los problemas dinámicos y sistémicos del quehacer legislativo.

Pero hay, en Teoría de la Legislación, una propuesta adicional que se aparta del esquema tradicional del trabajo legislativo cuyo paradigma dominante surge de una necesidad de centralización del poder. Antes de su aprobación formal, la nueva normativa (o las reformas propuestas a una existente) debe recabar las opiniones de los implementadores “de este modo, la creación de las leyes se escapa al menos materialmente del ámbito parlamentario para ser asumida por los expertos de la administración” (Prieto Sanchís, 2004). No se trata, como podría existir en la práctica, de la organización de foros de consulta o la socialización del producto legislativo sino de un proceso verdadero de validación de la factibilidad de la norma. Porque “el decisionismo de la norma particular se impone sobre la generalidad y abstracción de la ley... en el sentido de que cada día resulta menor el ámbito de autonomía y libre disposición de los particulares que se sacrifica, no en nombre de disposiciones generales y abstractas, sino de intervenciones administrativas singulares y de difícil conocimiento” (Prieto Sanchís, 2004). Es ocuparse de comprender lo que sucederá una vez que la norma cobre plena vigencia. Dicho en pocas palabras, “frente a lo que imaginó la ciencia de la legislación, la ley no agota la experiencia jurídica” (Prieto Sanchís, 2004). Pero el trabajo legislativo sigue siendo artesanal. Cada caso deberá encontrar las herramientas técnicas que mejor se adecuen a lo definido en política legislativa.

A la luz de lo último presentado, esta parece una alternativa viable por explorar.

## **Bibliografía**

- Ackerman, J. M., & Sandoval, I. E. (2005). *Leyes de acceso a la información en el mundo* (Vol. Cuadernos de la Transparencia 7). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Aguilar Rivera, J. A. (2006). *Transparencia y democracia: claves para un concierto* (Vol. Cuadernos de la Transparencia 10). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Bertoni, E. (2004). Democracia y transparencia en el Acceso a la Información del Poder Judicial. En J. Islas López, *La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades* (págs. 37-43). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bulygin, E. (2004). Teoría y técnica de legislación. En M. Carbonell, & S. T. Pedroza de la Llave, *Elementos de técnica legislativa* (págs. 85-102). México: Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carpizo Riva Palacio, C. I. (2012). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados*. Recuperado el 5 de febrero de 2013, de V Premio Nacional de las Finanzas Públicas. Mención Honorífica: [http://www.cefp.gob.mx/portal\\_archivos/convocatoria/pnfp2012/pnfp2012\\_mencionhonorifica.pdf](http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2012/pnfp2012_mencionhonorifica.pdf)
- Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, Tecnológico de Monterrey. (2009). *La corrupción y los derechos humanos: estableciendo el vínculo*. México: Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, Tecnológico de Monterrey.
- Fernández Cainzos, J. J. (2006). *Sociología de la Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Fox, J., & Haight, L. (2007). Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer, & T. Sánchez, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas* (págs. 29-64). México: Fundar, centro de Análisis e Investigación A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Mandeville, Bernard, *La fábula de las abejas o cómo los vicios privados hacen la prosperidad pública*. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1982
- Merino, M. (2008). En víspera de la revolución informática. En P. Salazar Ugarte, *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias* (págs. 119-148). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Mora-Donatto, C., & Sánchez Gómez, E. (2012). *Teoría de la legislación y técnica legislativa. Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1980). *Public finance in theory and practice*. Nueva York: McGraw Hill.
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- Prieto Sanchís, L. (2004). Del mito a la decadencia de la ley. La ley en el Estado Constitucional. En M. Carbonell, & S. Pedroza De La Llave, *Elementos de técnica legislativa* (págs. 15-58). México: Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rein, M., & Rabinovitz, F. F. (1978 [2000]). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. . En L. F. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.

Rodríguez Mondragón, R. (2004). El proceso de producción legislativa. En M. Carbonell, & S. T. Pedroza de la Llave, *Elementos de técnica legislativa* (págs. 143-156). México: Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.

Sena Menchaca, W. A. (2011). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados*. Recuperado el 5 de febrero de 2013, de IV Premio Nacional de Finanzas Públicas: [http://www.cefp.gob.mx/portal\\_archivos/convocatoria/pfp2011/pfp2011-mh2.pdf](http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pfp2011/pfp2011-mh2.pdf)

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 10ª Época. Libro I, octubre de 2011, tomo1

- - - , 9ª Época. Tomo XXXII, noviembre 2010

## **Los coordinadores de los grupos parlamentarios y las reglas informales en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano<sup>95</sup>**

**Iliana Rendón Arias**

### **Resumen:**

En la presente ponencia se abordará el tema del funcionamiento del Congreso mexicano, analizado desde las atribuciones legales de las comisiones ordinarias y de los coordinadores de las bancadas parlamentarias en el proceso de la dictaminación de iniciativas de ley.

Se sostiene, pues, que dichas atribuciones formales son fuente de reglas informales, mismas que conllevan al ejercicio de determinadas prácticas parlamentarias durante la dictaminación de las iniciativas de ley en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano.

La justificación de llevar a cabo esta ponencia es debido a que el estudio y el análisis de las comisiones legislativas nos permite conocer a fondo el funcionamiento del Congreso mexicano y el comportamiento legislativo. En los análisis dedicados a la efectividad de las cámaras legislativas del congreso, son pocos los que están enfocados al sistema de comisiones y a su dinámica interna.

Por ello, consideramos relevante estudiar al congreso desde sus entrañas, es decir, al analizar la dinámica interna del sistema de comisiones nos estamos adentrando a un espacio deliberativo por excelencia, mismo que tiene un lugar privilegiado en el proceso legislativo. La pregunta eje que permitirá delimitar la presente ponencia es la siguiente: ¿Qué relevancia tienen los coordinadores de bancada en la dictaminación de iniciativas de ley llevada a cabo en las comisiones ordinarias?

Cabe señalar que el tema de esta ponencia corresponde a los avances teóricos de la tesis que se está llevando a cabo para obtener el grado de maestra en Ciencias Sociales por la FLACSO México.

Palabras clave: prácticas parlamentarias, reglas informales, dictaminación, comisiones legislativas.

### **I. Marco teórico**

#### **1.1 Introducción**

Desde la reforma política-electoral de 1977, el congreso mexicano ha experimentado diversos cambios estructurales. La introducción de la figura de la representación proporcional en la Cámara de Diputados propició la conformación de un Congreso pluripartidista.

---

<sup>95</sup> Trabajo en proceso. Favor de no citar.

Con los gobiernos sin mayoría al final de la década de los años noventa, se configuró una realidad distinta a la que había predominado durante casi setenta años: ningún partido, incluyendo al partido en el gobierno, tenía por sí mismo la mayoría en el Congreso<sup>96</sup>.

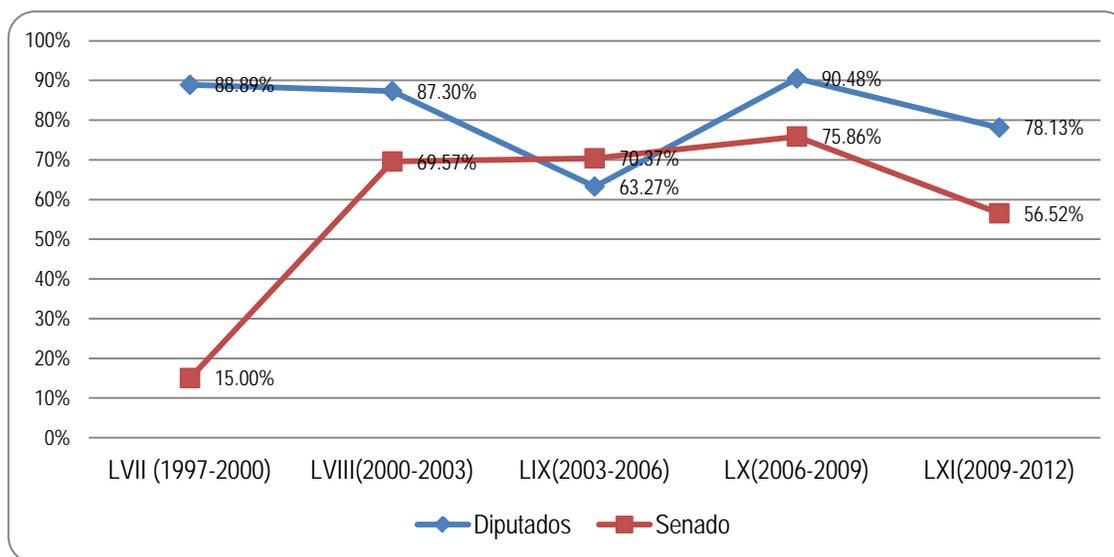
Con la entonces novedosa modalidad del gobierno sin mayoría, mucho se especuló en los análisis prospectivos, en la posibilidad de la parálisis legislativa con resultados caóticos en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Ahora sabemos que, afortunadamente, a pesar de los pronósticos fatalistas acerca del gobierno sin mayoría, la parálisis legislativa nunca se concretó. Lo anterior puede demostrarse con cifras obtenidas del portal SIL Gobernación:

Cuadro 1.1 Iniciativas presentadas por el Ejecutivo: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Legislatura	Número de iniciativas presentadas	
	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
LVII (1997-2000)	36	20
LVIII (2000-2003)	63	23
LIX (2003-2006)	49	27
LX (2006-2009)	42	29
LXI (2009-2012)	32	23

Fuente: *Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa [www.sil.gobernación.gob.mx](http://www.sil.gobernación.gob.mx)* Gráfico 1.2 Aprobación de iniciativas presidenciales en el Congreso mexicano: LVII a la LXI legislaturas.



96 En la LVII legislatura (1997-2000), por primera vez ningún partido político representado en la Cámara de Diputados obtuvo mayoría. En el Senado, sucedió hasta la LVIII legislatura (2000-2003).

---

Fuente: *Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa*  
[www.sil.gobernación.gob.mx](http://www.sil.gobernación.gob.mx)

Como puede observarse en el gráfico 1.2, el porcentaje de aprobación de iniciativas provenientes del Ejecutivo es mayor al sesenta por ciento en la Cámara de Diputados, y en lo que corresponde al Senado de la República, el porcentaje más bajo de aprobación de dichas iniciativas es de cincuenta y seis por ciento. Cabe señalar que, comparando las legislaturas, el porcentaje de aprobación de iniciativas del Ejecutivo más bajo en el Senado lo registró la LVII legislatura, y lo interesante en este punto es que en dicha legislatura aún se contaba con la mayoría priista en la Cámara alta.

¿Qué factor incidió para que los gobiernos sin mayoría no conllevaran a la temida parálisis legislativa? Las negociaciones entre bancadas para lograr coaliciones y la disciplina parlamentaria fueron la clave para evitar la parálisis.

El cambio en el diseño institucional del Congreso trajo consigo un procesamiento de decisiones distintas. El que había sido el partido hegemónico ya no lo era más, y por ende, la negociación entre bancadas fue un elemento de suma importancia para lograr consensos traducidos en reformas.

Lujambio (2010: 236-237) menciona que los cambios estructurales del Congreso, generados a partir de la reforma político-electoral de 1977 y las diversas reformas de la década de los años noventa, produjeron cambios importantes en la conducta de los partidos parlamentarios ya que la oposición por sí misma ejercía poder parlamentario, discutía como nunca el modo en que debían usarlo y las consecuencias de sus decisiones en los procesos electorales futuros.

Por su parte, Luisa Béjar (2012: 620) señala que el comportamiento de los legisladores hoy en día responde en buena medida en la lealtad a la dirigencia nacional de su partido, misma que se mezcla con la fijación en las consecuencias que sus decisiones pueden impactar en su imagen política durante los siguientes procesos electorales subnacionales.

Hemos sido enfáticos en señalar la importancia de los cambios en el diseño institucional del Congreso mexicano porque a partir de ellos, se establece una lógica en la toma de decisiones distinta. De este quiebre ha resultado una realidad que nos interesa analizar; realidad que ha sido muy estudiada, pero que en ciertos aspectos es importante re-pensarla.

La gran parte de los estudios legislativos realizados acerca del Congreso mexicano durante los gobiernos sin mayoría, se han enfocado en el análisis del comportamiento de las bancadas en el pleno de ambas Cámaras. Si bien es cierto que el pleno resulta ser la máxima expresión de la vida parlamentaria y el órgano con mayor jerarquía del Congreso porque allí tienen lugar las asambleas que incluyen a todos los grupos parlamentarios que ocupan escaños en cada una de las Cámaras, a veces se nos olvida que una parte importante del trabajo legislativo no se lleva a cabo en el pleno, sino en las comisiones legislativas.

1.2 El diseño institucional del Congreso mexicano: la importancia de las comisiones ordinarias en el quehacer legislativo

El diseño institucional del Poder Legislativo mexicano determina el sistema bicameral. La Cámara de Diputados se compone por quinientos representantes de las distintas fracciones parlamentarias elegidos

cada tres años en su totalidad, trescientos son electos por el principio de mayoría relativa mediante distritos electorales uninominales y doscientos por el principio de la representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (art. 51 y art.52 CPEUM)

La Cámara de Senadores se compone por ciento veintiocho representantes de las distintas fracciones parlamentarias elegidos cada seis años en su totalidad. En cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. (art.56 CPEUM)

El sistema bicameral implica “doble representación y la redundancia” (Patterson y Mughan, 1999: 10-16) en el debate y en la dictaminación de las iniciativas. Con respecto al sistema bicameral y su relevancia en la toma de las decisiones legislativas, Reynoso (2010) evoca la clasificación que Lijphart (1999) ofrece en su análisis de los sistemas bicamerales: congruencia y simetría.

La congruencia -o como bien lo refiere Reynoso (2010) la convergencia- se da cuando ambas Cámaras se eligen por la misma base de representación y la misma fórmula de elección porque, según Lijphart (1999), da lugar a estructuras políticas y partidarias similares en ambas Cámaras. Sin embargo, cuando la base de representación es distinta, y los representantes son elegidos por sistemas electorales disímiles, los resultados dan lugar a composiciones incongruentes en las Cámaras. Por ejemplo, el sistema bicameral mexicano, de acuerdo con lo descrito por Reynoso (2010) y teorizado por Lijphart (1999), es incongruente ya que el Senado tiene como base de representación territorios y la Cámara de Diputados tiene como base de representación a ciudadanos; además de que el sistema electoral difiere entre una y otra Cámara.

Lijphart (1999) y Reynoso (2010) sostienen que ante esta incongruencia, se espera que las Cámaras tengan opiniones diversas con respecto a las iniciativas, y que por ende sus votos sean divergentes entre ellas.

Ambas Cámaras del Congreso cuentan con un sistema de comisiones ordinarias para analizar y dictaminar las iniciativas presentadas ¿Por qué puede resultar tan relevante el trabajo en comisiones? Párrafos anteriores habíamos mencionado que a veces olvidamos la importancia que tienen las comisiones legislativas en el quehacer parlamentario. Las comisiones son grupos especializados de trabajo que están diseñados para facilitar el quehacer legislativo. Pueden ser temporales o permanentes y están estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de la Asamblea, a los que ésta delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias (Alcántara, García y Sánchez, 2005)

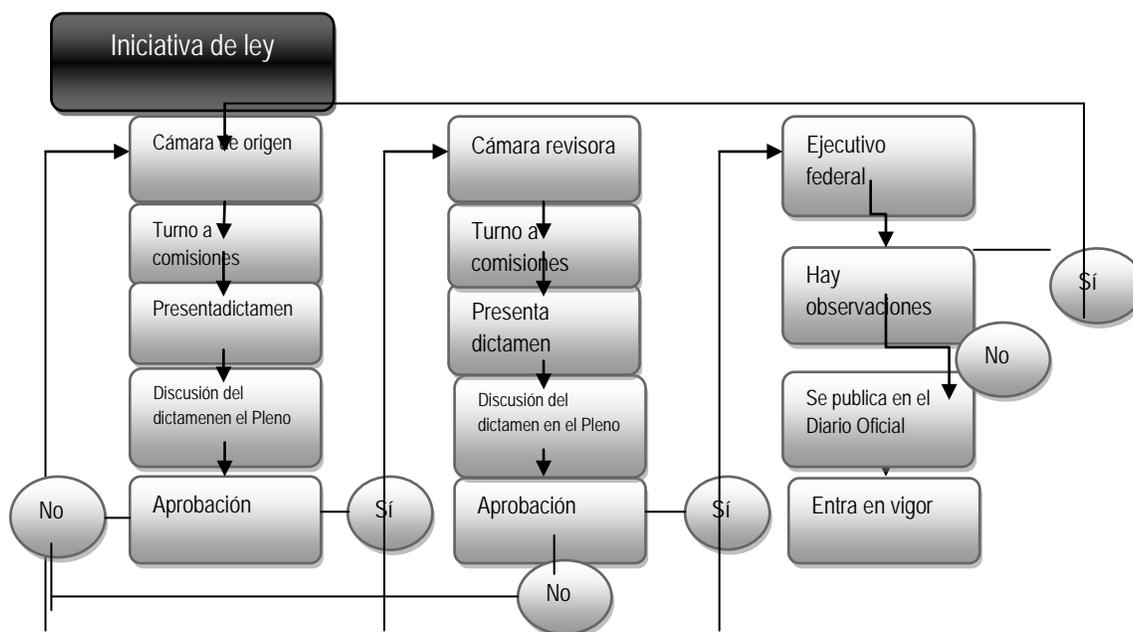
Las comisiones permanentes (ordinarias) tienen a su encargo la argumentación y el debate de los asuntos que les son turnados. “En ellas, más que en pleno, se crea el espacio para informar, explicar y justificar las propuestas de ley para que sean votadas por la asamblea.” (Béjar, 2006: 113)

Los sistemas de comisiones tienen sus antecedentes el sistema de secciones (*bureaux y uffici*) del Parlamento francés que surgieron en el siglo XIX. Con esta forma de organización, se dividió al Parlamento francés en cuatro o más secciones con el mismo número de miembros que estudiaban los asuntos incluidos en el orden del día, y después de la deliberación del asunto, se nombraba a un relator de la mayoría y otro de la minoría, y finalmente el Pleno concluía el trámite del asunto. Luego, el régimen de secciones fue sustituido por el sistema de comisiones del Parlamento inglés, el cual, antepuso el principio de la división del trabajo y de la especialización sobre el principio de la igualdad porque las comisiones son más que simples divisiones para la organización del trabajo con el fin de hacer más fácil el análisis de los asuntos; las comisiones son estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada. (Mora-Donatto, 2006)

El surgimiento de los sistemas de comisiones se derivó de dos incentivos: la democratización del parlamentarismo y a la pérdida de la centralidad del pleno y de los legisladores en la actividad legislativa motivada por la consolidación de los partidos políticos; y para llevar a cabo la división del trabajo legislativo en pro de la eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política. (Alcántara, García y Sánchez, 2005)

Ahora bien, en el caso mexicano, el diseño institucional establece al proceso legislativo como una secuencia de pasos en la que su finalidad es la conversión de una iniciativa en ley. En este proceso secuencial se incluye la participación de las dos Cámaras del Congreso y la del Ejecutivo como sancionador de la iniciativa, y al sistema de comisiones de ambas Cámaras como los responsables de la emisión de los dictámenes correspondientes. A continuación se esquematiza el proceso legislativo mexicano:

Cuadro 1.3 El Proceso Legislativo



Fuente: Tomado de Camacho (2006).

Como se puede observar, hay dos pasos de suma importancia, en el proceso legislativo, antes de que el dictamen<sup>97</sup> de la iniciativa se discuta en pleno de las Cámaras: el turno de dicha iniciativa a las comisiones y la emisión de dictamen por parte de las mismas. Luego de esto, y atendiendo al principio del bicameralismo, las iniciativas deben pasar por un doble proceso de dictaminación derivado del doble sistema de comisiones.

El diseño institucional del Congreso mexicano sitúa a las comisiones ordinarias en un sitio privilegiado, y si se quiere estratégico, dentro del proceso legislativo ya que son éstas las encargadas de emitir los dictámenes de la mayoría<sup>98</sup> de las iniciativas que se presentan en cada Cámara. Es decir, las comisiones ordinarias tienen el poder de que las iniciativas continúen o no su trayecto en el proceso legislativo mediante la aprobación, rechazo o estancamiento de las mismas.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) en el artículo 39 establece que la Cámara de Diputados contará con comisiones ordinarias y especiales que se requieran para el cumplimiento de sus funciones, y el en artículo 85 determina que la Cámara de Senadores también contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que se requieran para sus funciones, mismas que podrán ser ordinarias, jurisdiccionales y de investigación.

Las comisiones ordinarias, mismas que constituyen la unidad de análisis en la presente investigación, son permanentes y entre sus encargos más importantes está el dictaminar las iniciativas que les sean turnadas. La LOCGEUM designa cincuenta y dos comisiones ordinarias para la Cámara de Diputados, y para la Cámara de Senadores treinta comisiones ordinarias. Dichas comisiones están conformadas por los distintos grupos parlamentarios según la proporcionalidad de los escaños que ocupen en cada Cámara.

Existe una diferencia importante en el diseño institucional de las Cámaras con respecto a las comisiones ordinarias. La Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 89, determina que la comisión de estudios legislativos, en el Senado, realizará el análisis de las iniciativas y decretos en conjunto con las comisiones ordinarias que correspondan, es decir, en el Senado las iniciativas de ley se turnarán mínimo a dos comisiones para su análisis y dictaminación, a diferencia de lo que sucede en la Cámara de Diputados, en donde las iniciativas pueden turnarse a una sola comisión.

Las comisiones de la Cámara de Diputados serán conformadas hasta por treinta legisladores<sup>99</sup> y las comisiones del Senado hasta por quince legisladores. Las comisiones ordinarias de ambas Cámaras se

---

97El Cuaderno de Terminología Legislativa del Congreso de la Unión define al dictamen como “la resolución escrita de una o varias comisiones o comités del Congreso y tomada por la mayoría de sus miembros, sobre una iniciativa de ley, decreto, asunto o petición sometidos a su consideración por acuerdo del pleno. Está sujeto a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del pleno. El dictamen podrá ser de primera lectura o segunda lectura y discusión, según el proceso parlamentario que se siga al interior del pleno en que se analiza, previo acuerdo de los partidos políticos representados en la comisión dictaminadora. Una vez votado en sus términos, el dictamen seguirá con el proceso legislativo correspondiente.” (Rangel y Ceballos, 2009)

98En el primer año de la presente legislatura (LXII) contabilizado desde el 1 de septiembre de 2012 al 30 de agosto de 2013, de las 1148 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, sólo 3 de ellas se turnaron directamente al Pleno. En el Senado, solo 3 de las 617 iniciativas presentadas pasaron directamente al Pleno para su votación. Datos obtenidos de [www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx)

99En el artículo 42 de la LOCGEUM se establece una excepción en el número de legisladores que conforman a la comisión de Hacienda y Crédito Público. Esta comisión podrá tener más de treinta miembros. La razón obedece a que es una de las

compondrán por un presidente, secretarios e integrantes. Los presidentes de las comisiones serán los responsables de los expedientes de las iniciativas que pasen para su estudio y análisis a sus respectivas comisiones. (art. 83 RGICGEUM)

La LOCGEUM señala en sus artículos 45 y 94, que las comisiones ordinarias de ambas Cámaras tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros y los dictámenes producidos deberán presentarse firmados por la mayoría de los legisladores que las integren.

En ambas Cámaras, todas las iniciativas se turnarán a comisiones para su análisis y dictaminación, excepto las de obvia y urgente resolución incluyendo las iniciativas preferentes. (art. 60 RGICGEUM; art. 100 RCD; art. 175 RSR)

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM), así como los reglamentos de cada una de las Cámaras, establecen plazos para que las comisiones emitan sus dictámenes.

El artículo 87 del RGICGEUM establece que toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido.

El Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD), señala que todo asunto turnado a comisiones deberá ser resuelto por las mismas en un plazo máximo de cuarenta y cinco días a partir de la recepción formal del asunto. (art. 182) La comisión que considere conveniente solicitar prórroga del asunto turnado, deberá hacer la solicitud al presidente de la Cámara por medio de la Junta Directiva de la comisión dentro del plazo para dictaminar. En caso de otorgarse la prórroga, las comisiones contarán con cuarenta y cinco días más contados a partir del día siguiente que se haya concluido el término, sin la posibilidad de otra prórroga. Las prórrogas no aplican para iniciativas preferentes. (art. 183)

Si las comisiones, aún con otorgamiento de prórroga, no dictaminasen la iniciativa en cuestión, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados establecerá un acuerdo para que las iniciativas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva en los plazos establecidos, se presenten en sus términos al Pleno para su discusión y votación. Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos. (art. 184 RCD)

Por su parte en el Senado, el Reglamento del Senado de la República (RSR) refiere que las iniciativas y proyectos turnados a comisiones tendrán que ser dictaminados en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados al día siguiente de la recepción del turno de la iniciativa. Después de los diez días hábiles de posteriores a la recepción de la iniciativa en comisiones, éstas pueden pedir la presidente de la Mesa Directiva del Senado la ampliación de los plazos de dictaminación hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido. (art. 212 RSR)

---

encargadas de la discusión del presupuesto anual federal. “El número de sus integrantes se incrementará para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ella.”

Si las comisiones no emitieran el dictamen correspondiente transcurridos veinte días hábiles del plazo para dictaminar, el presidente de la Mesa Directiva del Senado emite directamente una excitativa<sup>100</sup> a dichas comisiones en términos del artículo 67 párrafo 1 inciso g) del RSR. De haberse establecido una prórroga en el plazo de la dictaminación, la excitativa se hará cuando transcurran las dos terceras partes del tiempo solicitado. Si transcurriera el plazo, y en caso de existir prórroga sin haber emitido dictamen, los senadores pueden solicitar al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara se excite nuevamente a las comisiones a hacerlo, mismo que establece un plazo de diez días hábiles para dar cumplimiento a la excitativa. (art. 214 RSR)

Si aún con las excitativas, los plazos y prórrogas de dictaminación vencen sin que las comisiones emitan dictamen alguno y sin que exista causa justificada para ello, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, por única vez, reasigna el turno dirigiéndolo a las comisiones dictaminadoras que resulten pertinentes. El plazo para dictaminar no es mayor a treinta días hábiles. Si en este último plazo las comisiones no presentan dictamen, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara retira la iniciativa y la somete directamente al Pleno a más tardar en alguna de las dos sesiones ordinarias inmediatas. (art. 217 RSR)

Al iniciar una legislatura que no implique renovación del Senado, la Mesa Directiva de la cámara presentará al Pleno, dentro de las primeras cinco sesiones, un informe escrito sobre las iniciativas pendientes de dictamen. Si se trata del inicio de una legislatura donde se renueve la Cámara, las iniciativas de senadores que tengan dictamen pero que no se hayan sometido al Pleno, concluyen su trámite legislativo. (art. 219 RSR)

Dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio de la legislatura, la Mesa Directiva de la Cámara remitirá a la Junta de Coordinación Política el listado correspondiente de las iniciativas de senadores presentadas en anteriores legislaturas que permanezcan pendientes de dictamen para que cada Grupo Parlamentario de pronuncie de forma escrita por aquellas de su interés en un plazo no mayor a diez días hábiles. Las iniciativas no seleccionadas por ningún Grupo Parlamentario ni por las Juntas Directivas de las comisiones, la Mesa Directiva de la Cámara las someterá al Pleno para descargar el turno correspondiente y enviarlas al Archivo Histórico y Memoria Legislativa para su resguardo. (art. 219 RSR)

Hemos podido constatar la importancia del trabajo en las comisiones ordinarias. Tienen a su encargo la compleja y trascendental tarea de argumentar y deliberar asuntos de impacto político, social y económico en el Estado mexicano. Por lo tanto, es importante saber cómo y quiénes eligen a los miembros que desarrollan tan importante labor legislativa.

### 1.3 Los coordinadores de bancada: poder y atribuciones

Las comisiones ordinarias del Congreso, por ende, están conformadas por los legisladores poseedores de un escaño en las Cámaras. Pero ¿cómo se determina que un legislador pueda presidir o pertenecer a una comisión y no a otra?

---

<sup>100</sup>Según el Cuaderno de Terminología Legislativa del Congreso de la Unión, la excitativa es “el exhorto que realiza la Mesa Directiva, a una o varias comisiones, para que agilicen la presentación del dictamen sobre algún asunto legislativo que les fue turnado o realicen acciones omitidas en su encargo. Es motivada a partir de la petición de un legislador, grupo parlamentario o una comisión legislativa.” (Rangel y Ceballos, 2009)

La LOCGEUM determina en el artículo 34 inciso c) que, para la Cámara de Diputados, será atribución de la Junta de Coordinación Política de la Cámara proponer al Pleno la integración de las comisiones con el señalamiento de sus respectivas Mesas Directivas.

Para el Senado de la República, la LOCGEUM estipula en el artículo 82 inciso c) que es atribución de la Junta de Coordinación Política de la Cámara proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas.

Cabe señalar que en ambas Cámaras, la Junta de Coordinación Política está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios. (art. 31 y art. 81 LOCGEUM)

La LOCGEUM es la única de las leyes del Congreso que señala acerca de la conformación de las comisiones ordinarias. Sin embargo, no enfatiza cómo deben ser elegidos los miembros de las comisiones ordinarias, es decir, establece quién lo lleve a cabo pero no explicita cómo se lleve a cabo el proceso de designación de los miembros de las comisiones más allá de enfatizar que la elección de dichos miembros de las comisiones se debe hacer bajo el principio de la pluralidad como reflejo de la conformación del Pleno. (art. 43 y art. 104 LOCGEUM) Con esto, se deja totalmente al libre albedrío de los coordinadores de bancada la conformación de las comisiones, es decir, el proceso de dicha conformación se torna en una *caja negra*.

Los coordinadores de bancada de la Cámara de Diputados, además de proponer la integración de las comisiones, poseen también la atribución de asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponden a los grupos parlamentarios. (art. 34 inciso g) LOCGEUM)

En el Senado no se atribuye directamente a los coordinadores de bancada la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios. Para ser precisos, esa atribución está otorgada a la Mesa Directiva (art. 66 inciso h) LOCGEUM). Sin embargo, a diferencia de la Cámara de Diputados (art. 17 fracción 5 LOCGEUM), en el Senado no se prohíbe que los coordinadores de bancada pertenezcan a la Mesa Directiva. Por lo tanto, los coordinadores de bancada pueden o no formar parte, tanto de la Junta de Coordinación Política como de la Mesa Directiva de la Cámara y ser los responsables de la asignación de los recursos a los grupos parlamentarios.

Las facultades que otorga la LOCGEUM a los coordinadores de bancada y el vacío jurídico que se presenta dicha ley con respecto *al cómo* de la integración de las comisiones ordinarias, refuerza el liderazgo de dichos coordinadores ya que, si ellos deciden desde su libre albedrío el reparto de los legisladores en las comisiones ordinarias (incluyendo la selección de los presidentes de las comisiones) sin estar obligados a tomar en cuenta la experiencia de legisladores en materia de la comisión y/o legislativa<sup>101</sup>, entonces los coordinadores detentan un poderoso sistema de incentivos (premios y castigos) que muy probablemente disponga a los legisladores a ceñirse “a la lealtad hacia los liderazgos de los cuales depende su carrera política” (Béjar, 2009: 68) durante las dictaminaciones en comisión.

---

<sup>101</sup>La excepción a esta regla es la comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámaras de Diputados ya que en el artículo 40 fracción 2 de la LOCGEUM se instruye que dicha comisión se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa.

Con la imposibilidad de reelección legislativa, la carrera de los legisladores prácticamente depende de la dirigencia de los partidos políticos, y en este caso, de los coordinadores de bancada que son los brazos de los partidos en el Congreso. Adicionalmente, la opacidad en la selección de los miembros de las comisiones derivada del vacío jurídico señalado en párrafos anteriores, deja como interrogantes los criterios de las negociaciones que se aplican para la selección de los candidatos que serán presidentes, secretarios o integrantes de las comisiones ordinarias de ambas Cámaras.

En ese sentido, si en buena medida la carrera del legislador depende de negociaciones partidistas, de méritos o de reparto de cuotas, la distribución de premios y castigos por la lealtad mostrada hacia el líder de bancada antes que a la voluntad de producir decisiones razonables y de beneficio común, en ese caso cabe esperar a comisiones motivadas exclusivamente por el intento de satisfacer a los partidos. (Béjar, 2006)

El control de listas de candidatos para conformar las comisiones ordinarias, la rotación de cargos legislativos de una Cámara a otra dada la imposibilidad de reelección inmediata, y la asignación de los recursos de los grupos parlamentarios; tres elementos que refuerzan el liderazgo de los coordinadores de bancada y que posiblemente tengan la capacidad de incidir en el comportamiento de los legisladores miembros de comisiones en la toma de decisiones con respecto a la dictaminación de las iniciativas, en virtud de cumplir con las resoluciones del líder de bancada:

“Los efectos de la prohibición constitucional a la reelección inmediata de los legisladores y la centralidad del diseño institucional del Congreso de la Unión asigna al partido en las labores de sus Cámaras permite que la designación del presidente de una comisión dependa exclusivamente de las negociaciones puestas en marcha por los coordinadores de los grupos parlamentarios [...] la motivación principal de quienes se encuentran encargados de conducir el trabajo de las comisiones distribuidas a cada grupo parlamentario es la lealtad hacia los liderazgos de los cuales depende su carrera política” (Béjar, 2009)

En ese sentido, el comportamiento de los legisladores puede valerse de reglas informales durante la dictaminación de iniciativas, esto en respuesta a estrategias políticas que conlleven al cumplimiento de los intereses del coordinador de bancada, y por ende, de la línea impuesta por el partido político. Esto, sin duda, incidiría en los resultados de la dictaminación, que puede ser la aprobación, el rechazo o el estancamiento de iniciativas: “al final, el resultado es el reforzamiento de una disciplina que puede obviar la deliberación y, por lo mismo, que prescinde de la posibilidad de acceder a decisiones reputadas como razonables para, por lo menos la mayoría de los ciudadanos.” (Béjar, 2006: 125)

Con lo anterior expuesto, quedan más preguntas que respuestas relacionadas al comportamiento legislativo en las comisiones ordinarias del Congreso: ¿cómo y por qué se dictaminan, rechazan o estancan ciertas iniciativas, y no otras? ¿A qué intereses responden los legisladores miembros de comisiones al momento de la dictaminación de las iniciativas? ¿A los intereses del coordinador de bancada, es decir, a los intereses del partido que representa? ¿A los intereses del electorado? ¿A ambos intereses?

#### **1.4 Reglas informales, comportamiento legislativo y prácticas parlamentarias.**

En toda sociedad existen las reglas de comportamiento, mismas que no son uniformes, ni tampoco eternas y están en constante cambio. Para tener efectividad, las reglas deben ser aceptadas por la sociedad y remitir a una sanción para quienes las infrinjan. Lo mismo aplican las sanciones para las reglas formales como para las informales, y dicha sanción es lo que diferencia una regla de una costumbre: es el castigo a quien quebranta la regla y puede ser impartido por los canales oficiales o fuera de ellos.

Las reglas son más específicas que los valores generales, ya que determinan ciertos principios reguladores que son necesarios para la realización de estos valores. Tales son las formas en qué se integran las pautas de valor de la cultura en común de un sistema social en la acción concreta de sus unidades en su interacción recíproca. Las normas van desde las regulaciones formales, explícitas, que se encuentran por ejemplo en los sistemas jurídicos, hasta los entendimientos informales, a veces inconscientes, que se encuentran por ejemplo en los barrios. (Smelser, 1995)

Las reglas constriñen la interacción humana. Las reglas formales están plasmadas en códigos escritos, y las informales no están escritas y se encuentran, por lo regular, mayormente arraigadas en la interacción, lo que implica que el proceso de cambio de éstas es más largo y complejo en comparación con las reglas formales: “Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes.” (North, 1993)

Gretchen y Levitsky (2006), definen a las instituciones informales como “reglas socialmente compartidas, por lo general no escritas, que son creadas, comunicadas y sancionadas fuera de los canales oficialmente aceptados.

Las reglas informales son complementarias (efectivamente aplicadas) a las reglas formales cuando ambos tipos de reglas contienen incentivos característicos de aplicación similares [...] las instituciones informales se pueden acomodar (aplicando de manera efectiva) a las instituciones formales cuando ambos tipos de instituciones divergen. (Jütting, et al 2007: 35)

¿Los vacíos en las reglas formales dan pie a las reglas informales? Las reglas formales e informales están en interacción constante en una sociedad. Si bien es cierto que los vacíos en las reglas formales pueden determinar la aparición de reglas informales, también en la misma implementación de aquellas reglas formales pueden aparecer reglas informales que modifiquen el comportamiento y la interacción social.

La interacción social puede adoptar muchas formas y el resultado para cada agente social depende de los resultados para otros agentes. “Muchos resultados se producen en virtud de procedimientos de toma colectiva de decisiones, la discusión, votación y la negociación, por medio de los cuales los grupos de individuos llegan a decisiones que son vinculantes para todos ellos [...] las organizaciones actúan en función de las reglas destinadas a armonizar los incentivos a los individuos y las metas del sistema” (Elster, 2010: 731)

Los deseos y las metas de los agentes sociales pueden, o no, estar en sintonía con las metas de la organización en la que interactúan, y dichos deseos y metas logran arrojar explicaciones acerca del sentido de las decisiones y de los incentivos para la adopción de las mismas. “Los deseos definen lo que el

---

agente considera lo posible” (Elster, 2010: 407) y las metas definen los estadios en donde son posibles los deseos.

Asimismo, ser agente social implica la capacidad de desplegar un espectro de poderes causales, incluido el poder de influir sobre el desplegado de otros mediante acciones que nacen de las aptitudes de los individuos para producir diferencias en un estado de cosas preexistentes. Por lo tanto, un agente deja de ser tal si pierde la aptitud de producir alguna clase de diferencia, o de ejercer alguna clase de poder. (Giddens, 2011)

En el terreno legislativo, cada legislador miembro de comisión, como agente social, puede buscar que su comisión le brinde beneficios que sean acordes con sus metas como legislador individual. En ese contexto, en las comisiones legislativas podemos encontrar acuerdos compartidos, colectivos, diseñados para implementar, mediante la acción de la comisión, un determinado conjunto de objetivos a sus miembros en un determinado contexto de restricciones del entorno. Operacionalmente, son reglas de decisión para la toma de decisiones políticas que constituye la tarea más inmediata de las comisiones. Las estrategias locales son difíciles de descubrir. (Smith 1986; Fenno, 1973)

En los Congresos, siendo parte de la sociedad, y en donde se lleva a cabo interacciones entre grupos sociales politizados, la existencia de las reglas informales determina, en buena medida, la dinámica en su interior.

Un ejemplo de las reglas informales es el filibusterismo en el Congreso estadounidense: “el filibusterismo es una táctica en el Senado mediante la cual una minoría de 41 senadores somete propuestas legislativas a debate interminable. Es un recurso de la minoría para dilatar y evitar el voto del pleno hasta que se acaba el tiempo de debate” (Lozano, 2005)

En el Congreso estadounidense hay reglas informales que a menudo determinan las asignaciones y la influencia de un miembro en particular. Diputados y Senadores que se concentran en sus funciones legislativas, pueden ser más poderosos dentro de los pasillos del Congreso. Los que se ajustan a estas reglas informales son más propensos a ser designados a los comités de prestigio o por lo menos a los comités que afectan a los intereses de una parte significativa de sus electores.

Un ejemplo de reglas informales en los parlamentos es la importancia de las acciones de los grupos minoritarios para la aprobación de iniciativas o formación de coaliciones, es decir, “las minorías como partidos pivote suficientes para la formación de coaliciones mínimas ganadoras.” (Nacif, 2002).

En el estudio realizado por Protsky (2010: 11), “dada la naturaleza polarizada del sistema rumano de partidos, el grupo de diputados de escaño reservado ha ocupado una posición pivote en un gran número de votaciones legislativas [...] la coalición de gobierno no tenía la mayoría parlamentaria y tuvo que contar con los diputados de los escaños reservados para lograr la mayoría legislativa que les permitiera aprobar algunas de sus iniciativas más importantes.” Lo cual se entiende que las minorías tienen la capacidad de obstruir o retrasar las votaciones o dictaminaciones.

Por su parte, en los congresos latinoamericanos también se detectan reglas informales: el transfuguismo, que se refiere a cambios de fracción durante el periodo legislativo, es un comportamiento informal de los

Congresos centroamericanos. Petri y Vargas (2008) aseguran que la importancia numérica del transfuguismo legislativo, y el impacto severo que ello tiene en la fragmentación parlamentaria; las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la organización interna de las relaciones de los parlamentos; la volatilidad del sistema de partidos, la alteración de las dinámicas coalicionales y la gobernabilidad democrática en su conjunto, llaman a una regulación racionalizada del fenómeno.

Así, una aseveración importante de las reglas informales en los congresos la enuncian Petri y Vargas (2008: 2):

“también es importante tomar en cuenta todo lo que no dice el reglamento sobre las bancadas parlamentarias, es decir los vacíos reglamentarios. Las reglas de juego de la organización del trabajo parlamentario – en este caso, relativas a las bancadas parlamentarias – son formales e informales. A final de cuentas, es a través de los actores políticos – los diputados considerados individualmente y los diputados organizados en bancadas – que las instituciones toman vida, y que se modifican constantemente. Las instituciones son evolutivas e inestables, en tanto que dependen imprescindiblemente de los outcomes de las interacciones y relaciones de poder, es decir del juego de mayorías-minorías que se generan en la arena parlamentaria.”

A diferencia del Congreso estadounidense, en la mayoría de los Congresos latinoamericanos es de suma importancia la disciplina parlamentaria para lograr acuerdos y coaliciones en las votaciones de iniciativas, por ello la importancia y preocupación de transfuguismo en Centroamérica.

Sin embargo, la disciplina parlamentaria bien puede ser un comportamiento informal y suscitar otros dentro de los procesos de dictaminación de iniciativas.

El liderazgo exacerbado de los coordinadores de bancada que fomenta la LOCGEUM conlleva, a su vez, a la disciplina de los partidos representados en las comisiones. La disciplina partidista en sí misma es una regla informal ya que según la Ley Orgánica del Congreso, todos los votos para la dictaminación en comisiones serán individuales, y lo que fomenta la disciplina partidista es que las votaciones se lleven a cabo por medio de bloques partidistas o interpartidistas.

La disciplina partidista como regla informal, ha coadyuvado a la generación de acuerdos interpartidistas ya que en las tres últimas legislaturas no ha habido ningún partido que logre el porcentaje de escaños necesario para aprobar iniciativas. De allí la relevancia de las coaliciones y del juego de mayorías-minorías.

#### Bibliografía

- Béjar, Luisa. *Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones*, en Luisa Béjar (coord.) (2009) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM, FCPyS, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.
- Camacho, José Luis. (2006) *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván. (2012) *Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012*. Documento de trabajo CIDE, México.

- Elster, Jon. (2010) *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y más tornillos para las ciencias sociales.* España: Gedisa.
- Fenno, Richard Jr. (1973) *Congressmen in committees.* EUA: University of Rochester.
- Giddens, Anthony. (2011) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración.* Argentina: Amorrortu.
- Helme, Gretchen and Steven Levitsky.(2006) *Informal institutions and democracy.Lessons from Latin America.* USA: The Johns Hopkins University Press
- Helme, Gretchen and Steven Levitsky.(2003) *Informal institutions and comparative politics.A research agenda.* Working Paper # 307.The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Lijphart, Arend (1999) *Pattern of Democracies,* Oxford, Oxford University Press.
- Lujambio, Alonso. (2010) *Estudios Congresionales.* México: Senado de la República, Mesa Directiva LXI legislatura.
- Nacif, Benito. (2000) El sistema de comisiones permanentes en la cámara de diputados de México, en Pérez, German y Antonia Martínez (comp). *La cámara de diputados en México.* México: FLACSO, Miguel Ángel Porrúa.
- Nacif, Benito. *Reseña: Pivotal politics. A theory of U. S. Lawmaking* de Keith Krehbel. *Política y Gobierno* IX, no. 001 (enero-junio 2002) CIDE.
- North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: FCE.
- Petri, Dennis P. y Jean-Paul Vargas. (2008) *Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica.*
- Petri, Dennis P. y Jean-Paul Vargas. (2008) *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua.* España: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Protsyk, Oleh. (2010) *La representación de las minorías en el parlamento rumano.* México: PNUD, UIP.
- Smelser, Neil. (1995) *Teoría del comportamiento colectivo.* México: FCE.
- Reynoso, Diego. (2010) *La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina.* Perfiles latinoamericanos No. 35, México.
- Smith, Steven. *The central concepts in Fenno's committee studies.* *Legislative studies quarterly,* Vol. 11, No. 1 (feb., 1986)
- Hemerografía
- Béjar, Luisa. (2012) *¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo.* Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 4 (octubre-diciembre)
- Referencias en línea
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014); [Base de datos en línea]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2014); [Base de datos en línea]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos(2014); [Base de datos en línea]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

Reglamento de la Cámara de Diputados (2014); [Base de datos en línea]; [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Diputados.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf)

Reglamento del Senado de la República (2014); [Base de datos en línea]; [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg\\_Senado.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf)

Jütting, Johannes, Denis Drechsler, Sebastian Bartsch&Indra de Soysa. Informal Institutions. (2007) How social norms help or hinder development. OCDE. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/informal-institutions\\_9789264039070-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/informal-institutions_9789264039070-en)

## **Coherencia partidista y comportamiento legislativo: el devenir actual del Partido de la Revolución Democrática**

**Diego Ernesto Aguilar Sosa**

### **Introducción**

El objeto de estudio para este trabajo es analizar la relación entre el programa del Partido de la Revolución Democrática y, el comportamiento de sus legisladores con el fin de comprender su coherencia partidista.<sup>102</sup> El problema de investigación implica la conjunción de dos tradiciones teóricas que han avanzado de manera separada: por un lado se encuentran aquellos análisis normativos de los manifiestos y los programas de los partidos que desarrollan Laver y Mair, y por otro la tradición que se ha enfocado en el comportamiento legislativo. Con la intención de plantear un problema de investigación relevante y pertinente para la ciencia política, se pretende fusionar ambas tradiciones en un solo marco de investigación para lo cual se analizarán tres variables fundamentales: los documentos del partido (Programa de acción y Agenda legislativa presentada a inicios de cada legislatura), el comportamiento legislativo (iniciativas de ley presentadas por los legisladores perredistas y registro de votaciones nominales), y la composición de la bancada. La amplitud de esta ponencia consta de tres momentos claves en la historia legislativa del partido: LVII Legislatura (1997), LVIX Legislatura (2006) y la LXI Legislatura (2006) proyecto de investigación tendrá una delimitación temporal que parte desde la LVII Legislatura (1997) hasta las actividades realizadas en la LXII Legislatura (2012).<sup>103</sup>

En la actualidad nos encontramos con un Partido de la Revolución Democrática con miras a reformular o formalizar la línea política que en tiempos recientes ha venido desempeñando. Muchos de los postulados que se encuentran plasmados en sus documentos básicos han quedado al margen del discurso y acción tanto de la dirigencia como en parte de la militancia del partido. Las crítica al modelo capitalista, las políticas neoliberales y las reivindicaciones a seguir los lineamientos de sus estatutos, han sido rebasadas por los contextos y la práctica política dentro del perredismo a pesar de continuar plasmadas en sus documentos básicos lo cual lleva a redefinir cuál es la importancia de los mismos en el comportamiento y desempeño de sus militantes y específicamente en aquellos miembros del PRD que tienen cargos de elección popular. Sin entrar en la discusión respecto a las funciones de los partidos políticos ni la

---

102 Entendiendo esta como el grado de congruencia ideológica-programática de los miembros de un partido político.

103 Inicialmente se tenía contemplado abarcar toda la actividad legislativa de los diputados del PRD (que inició en la LIV Legislatura de 1988) a fin de tener un estudio completo del partido, pero la falta de información y datos respecto a las votaciones nominales en dicho Congreso así como la limitante de espacio para la presentación de la ponencia han sido los factores de corte, algo que consideramos no modificará el aporte representativo del proyecto.

importancia de la representación, este trabajo busca dar seguimiento a las decisiones que se toman dentro de la Congreso de la Unión por parte de los diputados del PRD, los puntos nodales de sus documentos y establecer una relación entre la coherencia programática y el comportamiento legislativo.<sup>104</sup>

Una inferencia detectada es la observación de una distancia del PRD de sus principios originales y reivindicaciones como partido de izquierda, ocasionando un sistemático y gradual alejamiento de su identidad de partido, sin embargo, el verdadero objeto de estudio es encontrar las determinantes de la coherencia partidista del PRD mediante el análisis de sus documentos, comportamiento y composición de sus grupos legislativos.

### **Abordaje Teórico**

El aporte y guía teórica de este proyecto es establecer un dialogo entre las dos corrientes o tradiciones que predominan el estudio de la coherencia partidista y el comportamiento legislativo. La primera es aquella propuesta en los años 80s que establece estudiar los documentos básicos de un partido político. Otra vertiente, que emana de esta tradición, se ha dedicado a recoger mediante encuestas dirigidas a las elites parlamentarias, un conjunto de opiniones y actitudes que son indicativas de su congruencia programática-ideológica.

La segunda tradición, centrada en el análisis del comportamiento legislativo supone que la coherencia sólo puede estudiarse a partir del análisis de los proyectos presentados por los legisladores y las votaciones nominales de los grupos parlamentarios. Así podemos observar que mientras la primera corriente maneja un criterio meramente normativo, la segunda ocupa los índices arrojando un estudio considerablemente cuantitativo.<sup>105</sup>

¿Porque es útil estimar las posiciones de los actores políticos?

A modo de justificación pretendemos introducir la necesidad de este estudio en voz de Michael Laver quien comienza defendiendo la necesidad de estudiar la estimación de posiciones políticas y competencia política asegurando que esta puede llegar a tener dos motivos esenciales: el deseo de engrandecimiento y beneficio personal por parte del actor político o el deseo de hacer lo que se cree que es mejor para el país (razón filosófica y moral). En ambos casos el accionar de los actores políticos va a estar basado en las posibilidades de opciones que tienen respecto al margen de movilidad y espectro político (dimensión) Así es como surge el concepto de opción política y la descripción de izquierda y derecha como los dos polos de la dimensión más recurrida, la dimensión ideológica.

Dada la importancia de este tema, Laver hace una recopilación de los diversos modelos teóricos que se han ido desarrollando, con el fin de poder determinar la posición política como son: Juicios a priori,

---

104 En un primer momento se tenía considerado estudiar la coherencia ideológica programática del partido pero después de una revisión de la literatura que aborda este asunto, se definió que el análisis de la coherencia ideológica, coherencia programática y coherencia en el comportamiento son tres asuntos que deben ser tratados y discernidos de manera distinta.

105 Además podemos destacar otros referentes teóricos útiles para la ponencia como son las aportaciones de Peter May, Douglas W. Rae, Michael Taylor, Leticia Rodríguez, Ronald Inglehart. Y para la comprensión del partido Jorge Cadena Roa, Jean-Francois Prud'homme entre otros.

---

revisión de la literatura, encuestas masivas, encuestas a expertos de política o a elites políticas, revisión de la votación legislativa y el análisis de los manifiestos de los partidos

*La búsqueda de las posiciones de los actores políticos: una revisión de los enfoques y una evaluación crítica de los estudios de los expertos*

Esta es la postura de Peter Mair quien ofrece una visión general de los intentos que se han hecho para localizar las posiciones de los actores políticos en la política y / o espacios ideológicos en los últimos veinticinco años. Sin hacer una revisión minuciosa de toda la literatura relevante ni todas las metodologías aplicadas, se pretende hacer comentarios sobre las limitaciones y debilidades de las principales líneas de investigación. El supuesto del que parte Mair es que los diversos intentos de definir la política abstracta y/o espacios ideológicos y para localizar a los actores políticos en éstos son impulsados por los imperativos de la investigación comparativa y ese tipo de investigación es la que ha imperado en esta línea.

Mair sostiene que la capacidad de localizar a los partidos políticos dentro de un espacio común sirve para entender la dinámica, estructura y consecuencias de la competencia entre ellos en un sentido más específico (Sirve de base para las investigaciones que buscan evaluar tanto la factibilidad de coaliciones, afinidades ideológicas entre partidos así como tener una mejor idea de la medida en que el gobierno es sensible a las demandas y preferencias de la ciudadanía). Además la ubicación de los partidos y los votantes dentro de un espacio político común también resulta esencial en los estudios que tratan de probar diferentes modelos de votación.

A continuación se desglosan las distintas técnicas usadas para la determinación de la posición política así como la observación que Peter Mair hace a cada una

#### Juicios a priori

Es uno de los enfoques más antiguos y más ampliamente utilizado. Este procedimiento consiste en la clasificación ordinal de los partidos políticos basada en su identidad básica y origen genético. Tales estudios se han limitado a los partidos más longevos (comunistas, socialdemócratas, liberales, demócrata-cristianos, conservadores, etc.) y ha tendido sólo a localizarlos en términos simples de izquierda y derecha (sin agregar matices). Taylor, Herman, Sigelman y Yough son los investigadores más prolíficos de este enfoque que ofrece una utilidad limitada al no incluir tipos de partidos más recientes, países más diversos ni categorías más detalladas

#### Lectura secundaria

Esta técnica se volvió la principal alternativa a los juicios a priori, en la cual los estudiosos se sumergieron en la mayor cantidad de literatura disponible de cada sistema de partidos dado, con el fin de poder derivar sus propias estimaciones de las posiciones del partido, así como de los cambios en estas posiciones a través del tiempo. Thomas y Dodd fueron quienes a través de un considerable esfuerzo, codificaron las posiciones de cincuenta y tres países a lo largo de trece dimensiones distintas, cada uno basado en una escala de 11 puntos (escala muy parecida al método de Laver)

#### Encuestas de masas

---

Inglehart, Klingemann, Sani y Sartori fueron los investigadores más destacados de este método el cual utiliza encuestas masivas para localizar la posición de los partidos. Este método parecía ser particularmente apropiado en el análisis de los niveles de congruencia de los votantes de partido y el de la dinámica del sistema de partidos a pesar de tener un claro sesgo producto de la percepción colectiva.

#### Estudios Elite

Estos estudios abordados principalmente por Pedersen buscaban darle seguimiento al comportamiento de las elites políticas respecto a su toma de decisiones (votación por ejemplo). Lamentablemente tendía a limitarse a un solo país lo cual impedía un análisis más robusto, comparable y de amplio alcance. Además de esto, Taylor y Laver señalaron las debilidades de estudiar únicamente el voto del partido en el parlamento debido a que deja de lado las coyunturas y contextos que atraviesa determinado actor político e impide determinar su posición y acción en momentos distintos.

Un enfoque alternativo de este método se basa en entrevistas con las elites parlamentarias sin embargo, el principal problema con este enfoque es el de la comparabilidad entre países, además de sus elevados costos e inversión en tiempo. Un tercer enfoque analiza las actitudes de los militantes o activistas del partido (elites de en medio) De Swaan , 1973: 136. Lamentablemente el trabajo acerca de esto se ha mantenido muy escaso

#### Análisis de los programas de los partidos y manifiestos

Ha tenido mucho apoyo y cooperación entre la comunidad de la ciencia política el problema principal al que se enfrenta este enfoque, sin embargo, es el grado en que los datos que genera son realmente comparables entre naciones.

La segunda solución fue así estandarizar los espacios , así como el esquema y técnicas de codificación, una estrategia que implicó un complejo procedimiento por el cual los patrones nacionales fueron poco a poco abstracta y se filtra para producir una dimensión común izquierda-derecha

Una tercera solución es el uso de los datos comunes establecidos como si las diferentes partes eran todos los que compiten en el mismo sistema. En otras palabras, un análisis conjunto puede llevarse a cabo a través de todos los partidos y todas las elecciones, independientemente de la ubicación o el período. Este fue el enfoque adoptado por Bartolini y Mair ( 1990 ) así, todas las partes de Europa podrían ser dispuestos

Esta última solución parece ser más cercana a la aplicación transnacional de una dimensión común de izquierda a derecha en ambas encuestas masivas y expertos.

#### Encuesta a expertos

Michael Morgan trató de establecer medidas a nivel de intervalo de distancias del partido a lo largo de una serie de dimensiones ideológicas sondeando unos 160 "expertos conocedores"

---

La segunda gran encuesta de expertos se llevó a cabo por Castle y Mair ( 1984 ), donde participaron los expertos de diecisiete países. Poco más de una década después, esta encuesta de expertos fue seguida de una encuesta mucho más sistemática y precisa por Huber e Inglehart (1995).<sup>106</sup>

Los límites de las opiniones de expertos

Dada la creciente fragmentación de los sistemas de partidos, las encuestas a expertos tienden a indicar un aumento de los niveles de polarización a través del tiempo cuantas más partes un experto deberá localizar a lo largo de una dimensión dada, lo más probable es que él o ella vaya a utilizar una gama más amplia del espacio en la determinación de esos lugares. En igualdad de condiciones, los expertos pueden reportar un margen más amplio de posiciones en sistemas más fragmentados. Por lo tanto una mayor fragmentación dará lugar a mayores niveles de percepción de la polarización.

Las ventajas de la opinión a expertos

Debido a que son presumiblemente inteligentes, bien leídos e informados adquieren un cierto peso y legitimidad.

Resulta más útil hacer un juicio de la posición del partido sobre la base de lo que el partido está haciendo o diciendo, en lugar de basarse en supuestos derivados del comportamiento de los partidos pasado (como el análisis de manifiesto)

Conclusiones

Debido al constante cambio de los partidos, su facilidad para aliarse, la disminución entre la adhesión de partido y ciudadano permite afirmar que el conocimiento de que las partes se encuentran en términos de izquierda-derecha o, de hecho, en términos de casi cualquier política y / o espacio ideológico , puede ser menos importante que antes.

Retomando este método usado por Inglehart y Huber, cabe hacerle una mención específica acerca de su conocido texto de la izquierda y la derecha en 42 países

*La izquierda y la derecha en 42 sociedades*

Inglehart y Huber parten de la importancia que tiene estudiar la competencia política, la cual permite crear dimensiones (como la ideológica) de ubicación del discurso, organizar el conflicto y configurar conexiones entre ciudadanos y partidos políticos. Para los autores el lenguaje de izquierda y derecha adquiere notoriedad por el hecho de contribuir al entendimiento del lenguaje político por parte de la sociedad.

Los autores buscan a través de una encuesta de expertos de política en 42 países, responder a tres preguntas principales de investigación de las cuales surgen otras secundarias:

¿Se siguen utilizando predominantemente los términos izquierda y derecha? ¿Y en las nuevas democracias se han adoptado?

¿Cuál es la naturaleza y la existencia de posibles dimensiones secundarias?

---

<sup>106</sup> Más adelante se desarrolla con mayor detenimiento este enfoque debido a la importancia que adquiere en la ponencia

¿Cuál es el contenido esencial de las dos dimensiones del conflicto político?

En esta última pregunta se retoma la discusión que Downs planteaba acerca de la importancia que tenía la intervención del gobierno en la economía tanto para la izquierda (mayor intervención) como para la derecha (menor intervención) a lo que tanto Inglehart y Klingemann sostuvieron que la magnitud del gobierno no definía el significado fundamental de izquierda y derecha y que este variaba con el tiempo y el contexto de cada país.

La justificación de la investigación de Inglehart y Huber parte del hecho de que la medición de la ideología se ha realizado mediante tres estrategias que a pesar de contribuir de manera importante han resultado limitadas por el tiempo de su aplicación, la poca investigación hacia otros países del mundo y la imposición de escalas para las encuestas: El análisis de los manifiestos, las encuestas de masas y el uso de evaluaciones realizadas por expertos en política.

Cabe mencionar que los autores buscaron darle validez a sus resultados mediante una comparación con los datos proporcionados anteriormente por Peter Mair, un investigador pionero en encuestas a expertos. Los resultados fueron muy favorables y se mantuvieron en congruencia con los datos previos de Mair. Además de esta prueba, Inglehart y Huber realizaron un cruce de las distintas respuestas dadas por los expertos con el fin de ubicar el grado de acuerdo que había entre ellos, los resultados fueron satisfactorios y arrojaron desviaciones estándar pequeñas.

#### Resultados

Acerca de la primera pregunta realizada ¿Están los términos izquierda y derecha aun en uso? 80% del total dijo que sí. En una primera categorización, se separaron los 42 países entre los más ricos y los más pobres; el resultado fue significativo: 87% de los países ricos afirmo la vigencia de los términos izquierda y derecha mientras que solo el 70% de los expertos de países pobres dijeron que los términos siguen usándose predominantemente

Sobre la pregunta referente a una segunda dimensión que pudiese ser usada para organizar y ubicar el conflicto político, los autores concluyeron que existe poco consenso entre los expertos. 40% de ellos no mencionó ninguna otra dimensión además de la predominante izquierda y derecha. Los resultados más importantes se dieron solo en tres países: en Noruega se pudo detectar una dimensión respecto a los sentimientos a favor y en contra de la Unión Europea, en Suiza la segunda dimensión oponía el crecimiento económico a la protección del medio ambiente, mientras que en la India los polos de confrontación eran el laicismo por un lado y la religión o el fundamentalismo por el otro.

La última, y quizá más importante, pregunta realizada por los autores, tenía que ver con el significado y características de izquierda y la derecha. Más de la mitad de las respuestas de los expertos en política tuvo relación con el conflicto económico o de clase, la segunda categoría más citada fue cultura tradicional vs nueva con solo el 10%. Sin embargo y a pesar de constante mención del aspecto económico, Inglehart y Huber son muy claros al afirmar que otros temas han comenzado a tomar repercusión entre las categorías tanto de izquierda como derecha: autoritarismo vs democracia, aislamiento vs internacionalismo, xenofobia, reformas constitucionales y centralización del poder

## Conclusiones

En la investigación de Inglehart y Haber encontramos que la dimensión ideológica sigue teniendo preponderancia para una gran mayoría de los expertos sin embargo, el significado fundamental de izquierda y derecha varía de una sociedad a otra. En casi todos los países se vincula la dimensión ideológica con los conflictos políticos empero los temas específicos han ido modificándose en función de los contextos particulares.

Es un aporte valioso el texto desarrollado tanto por Inglehart como por Haber, ya que ofrece datos duros sacados del análisis de expertos y/o académicos de 42 países sin embargo, es necesario tomar en cuenta las debilidades de este tipo de investigaciones y la más evidente resulta de la fiabilidad que pueda llegar a tener la información otorgada por expertos en política, quienes en muchos casos pueden llegar a asumir posiciones producto de su percepción. Se considera que para lograr un análisis más robusto es necesario fortalecer estas encuestas con datos producto del análisis de los programas de los partidos políticos así como la actividad de los actores políticos.

Algunas de las bases que se pretenden usar para demostrar el grado de coherencia y comportamiento legislativo del PRD

LVII y LVIX Legislatura

### Anos de afiliación al partido

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	No esta afiliado	25	10.5	19.7	19.7
	0-5 años	26	11.0	20.5	40.2
	6-10 años	63	26.6	49.6	89.8
	11-15 años	2	.8	1.6	91.3
	No hay info	11	4.6	8.7	100.0
	Total	127	53.6	100.0	
Missing	System	110	46.4		
Total		237	100.0		

Vínculos conocidos para los diputados PRD de la LVII y LVIX Legislatura (variable sociológica)

### Vínculos

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid		212	89.5	89.5	89.5
	Asamblea de Barrios	1	.4	.4	89.9
	Canaco	2	.8	.8	90.7

CNTE	2	.8	.8	91.6
COCEI	1	.4	.4	92.0
Convergencia	1	.4	.4	92.4
EZLN	2	.8	.8	93.2
Junta de Vecinos	1	.4	.4	93.7
Junta de vecinos Cuajimal	1	.4	.4	94.1
Nueva Tenochtitlan	1	.4	.4	94.5
PMT/PMS	1	.4	.4	94.9
SME	1	.4	.4	95.4
SNTE	6	2.5	2.5	97.9
SNTE/CNTE/NuevaTenochtitlan	1	.4	.4	98.3
SNTE/Rene arce	1	.4	.4	98.7
STPRM	1	.4	.4	99.2
STRM	1	.4	.4	99.6
UNORCA	1	.4	.4	100.0
Total	237	100.0	100.0	

### Referencias bibliográficas y Fuentes principales de información

Bartolini Stefano, Mair Peter, *Identity, Competition, and Electoral Availability: the stabilisation of European electorates 1885-1985*, Cambridge University Press, USA, 1990.

Cadena Roa Jorge, *El PRD: orígenes, itinerario, retos*, UNAM, México, 2013.

Huber, John. Inglehart, Ronald, *La izquierda y la derecha en 42 sociedades*, Este País, núm. 66, México, septiembre 1996.

Laver Michael, *Estimating the Policy Position of Political Actors*, Routledge, London, 2001.

Moreno Alejandro, *El espacio de los partidos mexicanos: Expertos y público de masas en la interpretación de la izquierda y la derecha*, Este País, núm. 69, México, diciembre 1996.

Morgenstern, Scott. *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*, Cambridge University Press, USA, 2004.

Prud'homme Jean-Francois, *El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas*, CIDE, México, 1997.

Ruiz Rodríguez Leticia, *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

SIL (Sistema de Información Legislativa)

Gaceta Parlamentaria

Infopal (Servicio de información para la Estadística Parlamentaria)

Observatorio de elites parlamentarias en América Latina (Sección México)

## La construcción compartida de políticas públicas

Lorenzo Arrieta Ceniceros

Diego A. Ramírez

FCPS, UNAM

### Introducción

Las políticas públicas que determinan y orientan las acciones actuales de gobierno en México, requieren considerar la interrelación entre los dos poderes fundamentales del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo. En este sentido resulta oportuno atender los arreglos entre los representantes de los poderes, en gran medida base de la construcción de gobernanza. La importancia que en la actualidad tiene el Congreso mexicano nos lleva a considerarlo en gran medida copartícipe en la elaboración de los programas de gobierno, y por tanto, responsable de los contenidos de los mismos. La situación que contribuye a ello responde a que en las cámaras, los representantes deben preocuparse en cierta medida a dar respuesta a sus electores, obligándose a ser receptores de las demandas e intereses de distintos sectores sociales.

A causa de la autonomía prevaleciente en el Congreso mexicano es posible asegurar que sus contribuciones deben ser pertinentes y oportunas, pues ahora son ellos los únicos responsables de las decisiones que toman. La mayoría de las veces corresponde al Ejecutivo federal presentar a las cámaras las iniciativas de reforma, pero en estos espacios institucionales es donde siempre se procesan; deliberando y tomando acuerdos exclusivamente los grupos parlamentarios. Al no existir en el Congreso un partido político con la mayoría necesaria para aprobar las reformas, se exige la intervención de las otras fuerzas políticas participantes en este espacio; el concurso de las fuerzas representadas, bajo los principios de ceder y acordar para tomar resoluciones definitivas es como finalmente se puede asegurar que el Estado mexicano cuente con políticas rectoras. Precisamente la nueva dinámica del Congreso mexicano<sup>107</sup> nos indica lo primordial que es analizar su contribución para establecer los fundamentos

---

<sup>107</sup>En trabajos anteriores de la autoría de Lorenzo Arrieta se han expuesto los argumentos, útiles para caracterizar la dinámica existente de la nueva institucionalidad del Congreso mexicano. En dichos trabajos se podrán conocer algunos de los conceptos con los cuales se sustentan las argumentaciones manejadas, y a través del análisis de casos concretos, el lector podrá apreciar todo aquello que involucra la práctica parlamentaria, considerando el papel de la negociación y del acuerdo para la aprobación de las reformas. Consúltense: “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés,” en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Porrúa/H. Cámara de Diputados, Col. Conocer para decidir, 2007, pp. 65-84; “La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso Mexicano,” en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, (coordinadores), *El congreso de la democracia, 2006-2008*. México, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 275-301; “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano,” en *Estudios Políticos*, México, FCPyS, UNAM, no. 20, mayo-agosto, 2010, pp. 57-84.

jurídicos, útiles para impulsar los diferentes programas económicos y sociales del Ejecutivo; la actuación del partido del Presidente y su grupo parlamentario es cuestión ineludible.

La creación o modificación de políticas públicas dependen de la capacidad del Ejecutivo para que sus iniciativas de reforma sean consideradas en el Congreso, a través de las tareas de cabildeo de los miembros de gabinete. El desempeño del grupo parlamentario del partido del Presidente también es clave, ya que de ello depende conseguir la mayoría de votos favorables. El quehacer político es la base para sacar adelante las reformas de ley, pues la negociación entre el grupo afín al presidente con la oposición permite el acuerdo parlamentario. En consecuencia, los programas de gobierno son establecidos con las resoluciones consensuadas en el Poder Legislativo, a partir de las iniciativas del Poder Ejecutivo. La mecánica anterior podrá analizarse a partir de la firma del Pacto por México, considerando las acciones conjuntas entre los partidos y el Ejecutivo federal sobre las reformas fundamentales, las cuales sirvieron de base para que el Presidente Enrique Peña Nieto presentara e impulsara sus iniciativas en el Congreso. Las reformas que darán sustento a nuestros planteamientos son la educativa, la fiscal y la de telecomunicaciones.

En síntesis, nuestra tesis es que en el Congreso, la actuación de los distintos grupos parlamentarios y de la relación de éstos con el Poder Ejecutivo servirá para pensar en un nuevo diseño del régimen presidencial, que incluya el gobierno de coalición.

### **1. La negociación de las reformas y la base institucional del acuerdo**

A partir de un acuerdo inicial entre las tres principales fuerzas políticas y el equipo presidencial de Enrique Peña Nieto, se constituyó un programa de gobierno de 95 compromisos sobre diferentes materias de política pública, incluida una agenda legislativa con 63 propuestas. El consenso político que derivó en coaliciones partidarias representó un esfuerzo inédito en la vida democrática mexicana, por el compromiso para la formación de la agenda y la formulación de alternativas.

El Pacto por México<sup>108</sup> representó alianzas y rupturas hasta el inicio de 2014, de tal forma que los partidos han dado algunas muestras para continuar la agenda legislativa que falta por concretarse, no obstante, aún falta por verse cómo se atienden los acuerdos. Por tanto, resulta importante explicar las razones y los factores que sostuvieron dicho acuerdo, dado que ello nos permitirá reflexionar sobre la viabilidad de mejores consensos en el futuro. Además es necesario analizar el asunto en vista de la nueva dinámica que podrá construirse tras la incorporación de la figura de "gobiernos de coalición" en nuestra Carta Magna, producto de la última reforma política. Para tales propósitos al analizar los procesos legislativos sobre las reformas constitucionales de educación, fiscal y telecomunicaciones, mostraremos los alcances que tuvo la dinámica legislativa, enfatizando en las acciones emprendidas por los diputados y senadores.

---

<sup>108</sup>El Pacto por México comprendía 5 Ejes, a saber: 1. Sociedad de derechos y libertades. 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad. 3. Seguridad y justicia. 4. Transparencia, rendición de cuenta y combate a la corrupción; gobernabilidad democrática. En estos Ejes quedaron ubicados los 96 acuerdos definidos. La autoridad principal la constituía el Consejo Rector, formado por 6 miembros del PAN, 5 del PRI, y 6 del PRD, además 4 integrantes del gobierno federal; la representación la tenían los Secretarios Técnicos. Entre las tareas de los Secretarios estaba convocar a reuniones de los miembros del Pacto; establecer acuerdo; servir de enlace con el gobierno; sistematizar las discusiones y acuerdos; y preparar informes periódicos.

Nuestra exposición tiene como temas centrales: a) el protagonismo del Ejecutivo; b) la negociación para la formación de acuerdos políticos; y c) los incentivos en la dinámica presidencial derivada del Pacto por México.

Un rasgo importante a destacar de la construcción del Pacto, es el esfuerzo concertador que la institución presidencial edificó para unificar su proyecto con el PRD y el PAN, dado que a pesar de los rasgos comunes que comparten los proyectos partidarios, sus diferencias en varios temas fundamentales impidieron concretarse en políticas con visión a largo plazo, particularmente en los conocidos como estructurales, son los casos de lo energético, político, laboral y fiscal. Lo cual no significa que antes del Pacto jamás se haya legislado sobre los temas mencionados, sino que en el proceso de negociación, las alianzas carecieron de un programa y estabilidad en la discusión, misma que en un pluripartidismo son necesarias para la formación de políticas.

Es oportuno señalar que el tripartidismo en el Congreso volvió a ratificarse tras las elecciones federales de 2012, por lo que las alianzas volvieron a ser un recurso inherente a la dinámica legislativa, sobre todo al tratarse de conformar mayorías calificadas.<sup>109</sup> Es en ese contexto que el PRI y el PRD construyeron los primeros esbozos de lo que pensaban podría ser un acuerdo programático importante. Al poco tiempo se persuadió e incluyeron a la dirigencia de Acción Nacional (Gustavo E. Madero), y del Partido de la Revolución Democrática, (Jesús Zambrano).<sup>110</sup>

Los factores esenciales que lo hicieron posible fue la voluntad política de las dirigencias partidarias, pero además, la disposición del Presidente y su equipo para ceder e integrar una agenda que se construyera en un programa de gobierno y una agenda legislativa. Quizá donde cobró mayor notoriedad la acción presidencial, fue en su papel como mediador y articulador de las demandas por parte del PRD y el PAN; las iniciativas de reforma educativa, y telecomunicaciones, representan un ejemplo de cómo a partir de la negociación dentro del pacto, se lograron incorporar algunas de las iniciativas prioritarias de los tres partidos políticos.<sup>111</sup> Cabe señalar que la composición del Consejo Rector del Pacto por México fue una especie de Junta de Coordinación Política que se encargó de construir los acuerdos principales, además, dicho órgano dispuso de las secretarías técnicas; responsables de dar seguimiento a las decisiones del Consejo y de las mesas de trabajo, así como de encargarse de la

---

109La composición de la Cámara de Diputados fue: PRI 213, PAN 114, PRD 101, PVEM 28, Movimiento Ciudadano 20, Partido del Trabajo 14, y Nueva Alianza 10. La Cámara de Senadores se integró de la siguiente manera: PRI 54, PAN 34, PRD 21, PVEM 7, PT 5, Nueva Alianza 1 y Movimiento Ciudadano 1. Con la cual era indispensable la participación de PRI, PAN o PRD en una reforma constitucional.

110José Murat (PRI) y Jesús Ortega (Ex-presidente del PRD) fueron quienes establecieron la primera interlocución, sobre la cual después se hicieron partícipes el Secretario de Gobernación, Miguel Osorio Chong y Luis Videgaray Secretario de Hacienda. Un proceso de tal hermetismo integró la participación de coordinadores y dirigentes partidarios, además de algunos gobernadores.

111Gustavo Madero y Jesús Zambrano, señalaron en su momento encontrarse sorprendidos de que el gobierno aceptaran incluir un buen número de temas polémicos, uno de ellos sería la reforma a las telecomunicaciones. Entrevistas de Denise Maerker en el programa especial de *Punto de Partida*, "La Historia del Pacto por México", <http://goo.gl/HaVzR> y <http://goo.gl/WGbS7L> [consultado 6 de febrero de 2014] Es importante considerar que la oposición siempre identificó y denunció a Peña Nieto por una supuesta cercanía con las televisoras más importantes del país, adjudicándole que por medio de este vínculo se privilegiarían intereses particulares de él y los grandes consorcios mediáticos. Al incluirse una reforma contra la dominancia de esas televisoras se respondió a esas críticas y fue además una expresión del carácter incluyente que tenía el equipo priista en su conjunto para integrar a las fuerzas opositoras.

comunicación pública.<sup>112</sup> Bajo esa estructura se consiguió que el intercambio de propuestas y diferencias se aislara de los medios masivos de comunicación, lo cual fue en cierta medida un logro para concretar los primeros cambios, pero a la vez, el factor más cuestionado por grupos de interés, medios de comunicación, así como por parte de fracciones internas del PRD y el PAN.

## **2. El poder del consenso básico en la reforma educativa**

En lo correspondiente a la legislación educativa, al igual que algunas otras temáticas como la fiscal o la de telecomunicaciones, era una materia en la que diferentes fuerzas políticas ya habían trabajado durante la legislatura anterior.<sup>113</sup> Por tanto, al iniciar las discusiones y negociaciones los grupos parlamentarios ya tenían en cierta medida un proyecto sobre los temas prioritarios para impulsarse dentro de los 95 compromisos. Sin exagerar puede afirmarse que los puntos del Pacto representaron una agenda legislativa para los grupos parlamentarios, y el tema educativo no fue la excepción, pues en éste se incluían varios criterios de interés del PRD y el PAN, como son a) prohibición de alimentos de comida chatarra; b) creación del Servicio de Información y Gestión Educativa; c) autonomía plena al Instituto Nacional de Evaluación Educativa; d) autonomía de gestión a escuelas; y e) escuelas de tiempo completo.<sup>114</sup>

Ya constituida la agenda legislativa, faltaba afianzar un proyecto de ley que respondiera a los tres grupos políticos. El Consejo Rector del Pacto pudo atender adecuadamente las directrices estipuladas con antelación, y fue así que se fijaron los límites de la iniciativa en materia educativa. Erróneamente puede creerse que al haber sido presentada por el Ejecutivo, el proyecto sólo respondió a sus intereses, empero, si se aprobó la reforma es porque ésta dio continuidad a las ocho grandes propuestas delineadas en el Pacto, y que tenían el respaldo de la coalición partidaria tripartita.<sup>115</sup> Valga advertir que en la reforma constitucional sólo enfatizó en dos compromisos en particular, como fueron los casos del Servicio profesional docente, y el Instituto Nacional de Evaluación, en cambio los otros seis tópicos se incluyeron

---

112 *Pacto por México*, Apartado IV. Método de trabajo.

113 Un antecedente importante sobre el tema educativo fue el Dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 12, 13 y 20 de la Ley General de Educación, en materia de evaluación del desempeño docente. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 13 de diciembre de 2011. Éste fue resultado del trabajo de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos y el trabajo sobre las iniciativas del PAN, PRD, Nueva Alianza y un legislador independiente de marzo a noviembre de 2011. A partir de esos esfuerzos se construyó una nueva propuesta que quedó rezagada en el Senado, pero que ya contemplaba incluir la coordinación de las autoridades federales con las locales en el establecimiento de mecanismos para la evaluación universal de maestros y directivos en educación básica y el sistema nacional de formación docente.

114 Antes de haber suscrito el *Pacto*, los diputados perredistas delinearon 13 propuestas para el tema educativo, de las cuales destacamos las que tienen mayor semejanza con lo que posteriormente se incluiría en el Pacto, a saber: 1) la reforma a la Ley General de Educación para la inclusión de un sistema profesional para "la formación, actualización y superación profesional" de los profesores, 2) Autonomía del Instituto Nacional de Evaluación, y 3) Programa Nacional de Técnicas y Prácticas. En el caso del PAN, recuperamos las siguientes: 1) Dar atribuciones a las autoridades federales para establecer mecanismos de ingreso y promoción en la evaluación docente, así como por la evaluación a la educación normal. 2) Formalizar el acuerdo por la calidad educativa firmado por el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, 3) Armonizar ley general de educación con tratados Internacionales. El PRI no tuvo propuestas concretas. Véanse: Agendas legislativas del PRI, PAN y PRD, para el primer periodo del primer año, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 7 de septiembre de 2014.

115 1) Crear el Sistema de Información y Gestión Educativa, 2) Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. 3) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas 4) Establecer escuelas de tiempo completo, 5) Otorgar computadoras portátiles con conectividad. 6) Crear el Servicio Profesional Docente, 7) Fortalecer la educación inicial de los maestros. 8) Incrementar cobertura en educación media superior y superior, 9) Programa Nacional de Becas. Ver: *Pacto por México*, Compromisos 7 a 15, <http://pactopormexico.org>

dentro del artículo quinto transitorio como parte de los criterios que posteriormente se discutirían en las leyes secundarias. El que las prioridades constitucionales hayan sido planteadas con claridad en la iniciativa, permitió obtener el respaldo del PRI, PAN y PRD, enfrentando como bloque a las múltiples muestras de inconformidad e incluso de repudio de diferentes grupos que se sentían directamente atacados.<sup>116</sup>

Las críticas tanto en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como con la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) iban dirigidas a que la "permanencia" de los docentes no estuviera ligada a la evaluación.<sup>117</sup> La inconformidad de las fracciones más radicales dentro de Acción Nacional y el de la Revolución Democrática, además de los otros partidos minoritarios, no fructificaron, ya sea por formar medidas "anti-pacto" (moción suspensiva) con afán de retrasar el proceso legislativo (foros y consultas), porque eran contrarios a las medidas incluidas en la iniciativa, o simplemente no haber sido negociadas con las demás fuerzas. En contraste, las reservas que prosperaron (6 de 41) buscaron precisar algunas medidas dentro de la reforma, como fue el caso de lo planteado por el PRD, quien logró dar a la junta de gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) la responsabilidad de seleccionar al titular, y no el Ejecutivo, como originalmente lo establecía la iniciativa; las inclusiones debieron ser consensuadas por tres principales partidos, por lo que varias de ellas no consiguieron ese filtro. En este contexto el ajuste de la reforma se benefició a causa de que el PRD y el PAN cohesionaron dentro de sus respectivos grupos, el apoyo hacia la reforma. Además, las reuniones periódicas de los coordinadores parlamentarios con Miguel Ángel Osorio Chong, en tanto integrante del Consejo, ocasionaron que la reforma se aprobara en un corto tiempo en ambas cámaras del Congreso de la Unión (11 días).

Tras ese primer consenso y en su paso de la reforma en cuestión por el Senado se hizo patente, de nueva cuenta, la dinámica centrada en el Consejo Rector, lo que favoreció para sostener la celeridad con la que se promovió en la Cámara de Diputados, no obstante ello, se permitió que legisladores un tanto escépticos sobre la dinámica del Pacto, incluyeran algunas propuestas a la iniciativa. En este rubro puede considerarse la participación de integrantes del PRD, el PAN y el PT quienes contribuyeron para garantizar la rectoría del Estado sobre la calidad educativa, además de que buscaron contrarrestar la idea de algunos grupos de interés y legisladores; como era que la autogestión de las escuelas se interpretara

---

<sup>116</sup>Tras la presentación de la iniciativa PAN y PRD hicieron suya la iniciativa, considerándola una victoria histórica por la calidad educativa, y frente al poderío sindical en el otorgamiento de las plazas. Además de forma permanente reiteraron que la iniciativa fue producto de los acuerdos del Consejo Rector del Pacto por México y no sólo del Enrique Peña Nieto. *Reforma Nacional*, 11 de diciembre de 2012, pp.5 y 6, *Reforma Nacional*, 12 de diciembre de 2012, p.4 *El Universal Nación*, 13 de diciembre de 2012, p. A-10, *Excélsior Nacional*, 13 de diciembre de 2012, p. 8

<sup>117</sup>**El artículo 3 constitucional estipulaba:** "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". Ver: Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación. *Gaceta Parlamentaria*, 11 de diciembre de 2012.

como un intento por eximir la responsabilidad del Estado respecto a brindar educación gratuita y permitir que los recursos privados financiaran la docencia.<sup>118</sup>

### **3. El triunfo del consenso para la Reforma de Telecomunicaciones**

Esta reforma destaca por los diferentes actores que participaron en el proceso, tanto de elaboración como en su aprobación definitiva en el Congreso; la amplitud de las convocatorias para asegurar la participación plural; los arreglos que tuvieron lugar para superar las tensiones durante los debates; y la constante presencia del Ejecutivo Federal, llevan a considerar que desde un principio en que la iniciativa de reforma se proyectaba existieron intereses básicos compartidos.

Es cierto que otras reformas de las denominadas estructurales, como la fiscal, presentaron semejanza con el procedimiento que distinguió a la reforma que estamos tratando, empero la diferencia como lo veremos, fue su aprobación unánime y la plena satisfacción en el contenido de los dictámenes.

La iniciativa de reforma sobre telecomunicaciones formaba parte de los acuerdos comprendidos en el Pacto por México, por lo cual sus integrantes determinaron que en este ámbito se realizaran los trabajos dirigidos a formular dicha iniciativa. Aquí fue precisamente donde tuvieron lugar los primeros debates por parte de los representantes de los tres partidos mayoritarios, PRI, PAN y PRD, y aquí también se presentaron las primeas controversias de estos partidos con los empresarios de las principales televisoras y la radio. A causa de la importancia que la reforma tuvo para los grupos parlamentarios y extraparlamentarios, la intervención de los miembros del gobierno federal en los debates fue siempre permanente.

Los primeros acuerdos que presentaron los representantes de los tres partidos mayoritarios, integrantes del Pacto por México, Jesús Zambrano, Gustavo Madero y César Camacho estaban referidos a planteamientos generales, y que si bien implicaban cierta controversia hubo disposición para superarla. Los temas planteados estaban referidos a que en adelante en México se disminuyera el monopolio de los medios de radio y televisión que hasta ese momento predominaban; para superar esta situación se auspiciaría la competencia, promoviendo que diferentes empresas sobre medios de comunicación obtuvieran nuevas concesiones por medio de licitaciones abiertas; dotar de nuevas atribuciones a los órganos reguladores a fin de supervisar las actividades de medios de comunicación, especialmente en lo referente a la competencia; el Estado mexicano podría contar con nuevos mecanismo para tener un control más firme sobre las empresas del sector. Para los integrantes del PRD, las reformas en telecomunicaciones traerían importantes beneficios para los distintos sectores sociales, pues éstos asegurarían el acceso a nuevas opciones. Incluso los perredistas insistieron que las reformas en telecomunicaciones respondían a las demandas históricamente planteadas en su programa político, por lo cual estaban obligados a participar activamente, tanto en la elaboración y aprobación de la susodicha reforma.<sup>119</sup> Con entusiasmo Jesús Zambrano, en calidad de presidente del PRD y miembro activo del

---

<sup>118</sup>De las 6 reservas 5 se aprobaron, entre ellas valga mencionar la del PRD, que pretendió hacer evidente el papel del Estado para garantizar la calidad educativa, y una propuesta del PAN que limitó el periodo de funciones de los nuevos consejeros del INEE a 14 años.

<sup>119</sup>Guadalupe Acosta Naranjo, ex dirigente del PRD, y en el momento de impulsarse la reforma en el sector de telecomunicaciones, secretario técnico del Consejo Rector del Pacto por México, fue firme defensor de los planteamientos.

---

Pacto, convocó a sus integrantes a unir su fuerza para defenderse de los reclamos de los empresarios y éstos impidieran “democratizar el espectro radioeléctrico,” a partir de la competencia.<sup>120</sup>

En cuanto a los integrantes del PAN, en especial, algunos legisladores del mismo partido, desde entonces se propusieron impulsar su propuesta de dotar con mayores facultades a los órganos reguladores Cofetel y Comisión Federal de Competencia, asignándoles nuevas obligaciones de transparencia y de rendición de cuentas.

Debido a que desde los meses en que se formulaba la reforma en el ámbito del Pacto por México, los representantes de los empresarios ligados a la radio y a las principales televisoras del país tuvieron oportunidad de mantenerse en comunicación con los integrantes del Pacto para cuidar que no se vieran afectados sus intereses, ocasionó que los dirigentes políticos y legisladores afianzaran sus vínculos y enfrentaran las presiones.

Una vez que estuvo preparada la iniciativa de reforma en Telecomunicaciones en el ámbito del Pacto por México se determinó enviársela al titular del Ejecutivo federal para que éste a su vez hiciera la entrega oficial al Congreso. Al respecto es importante señalar que el tiempo transcurrido entre la recepción del documento y su envío a la Cámara determinada fue inmediato, lo cual indica que dicha iniciativa emanada del Pacto no fue modificada o incluyó algún nuevo agregado por parte del Ejecutivo. El hecho, asimismo, muestra que existiendo intereses similares entre los integrantes de los dos poderes involucrados en la iniciativa, en adelante se atenderían las coincidencias y se cuidaría tener acciones coordinadas para lograr su aprobación.

Presentada la Iniciativa en la Cámara de Diputados, Cámara de origen, los trabajos legislativos no implicaron problemas significativos, gracias a los acuerdos tenidos por los grupos políticos en el ámbito del Pacto; recordemos que fue común el intercambio de opiniones constantes entre dirigentes de los partidos con los coordinadores de los grupos parlamentarios, incluso con diputados y senadores individualmente.<sup>121</sup> La Comisión encargada de elaborar el dictamen, previo a discutirse en el Pleno de la Cámara fue la de Puntos Constitucionales. La propuesta de reforma implicó modificar los artículos 6, 7, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política, estableciendo en primer lugar que “...las telecomunicaciones serán servicios públicos de interés general, por lo que el Estado deberá garantizar condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.”<sup>122</sup>

Por su parte, los miembros del Ejecutivo federal vieron la conveniencia de tener reuniones con los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, en especial con los legisladores del PRI. Por obvias

---

Acosta Naranjo, además fue miembro redactor de la reforma en cuestión. Silvano Aureoles, coordinador del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados también se expresó en los mismos términos que Guadalupe Acosta.

<sup>120</sup>Las declaraciones de Zambrano en *El Universal*, 16 de febrero de 2013, p. 6.

<sup>121</sup>Fue frecuente que los miembros, del Consejo Rector del Pacto, incluyendo a los secretarios del mismo, acudieran a San Lázaro para apoyar a los diputados de sus respectivas bancadas en el cabildeo con el fin de que la iniciativa no fuera modificada en sus planteamientos fundamentales. Guadalupe Acosta indicaba que durante los 100 días de trabajo fue “...‘normal’ que los integrantes de las dirigencias de los partidos y del Pacto dialogaran con sus legisladores para sacar [sic.] una reforma tan trascendente...” *El Universal Nación*, 24 de marzo de 2013, p. A-10.

<sup>122</sup>[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2013\\_2013/marzo\\_marzo/14\\_14/1115\\_aprueban\\_en\\_comision\\_reforma\\_a\\_la\\_constitucion\\_en\\_materia\\_de\\_telecomunicaciones](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/marzo_marzo/14_14/1115_aprueban_en_comision_reforma_a_la_constitucion_en_materia_de_telecomunicaciones)

razones, quien presentó un mayor interés para visitar el recinto de San Lázaro fue el titular de la Secretaría de Comunicaciones, Gerardo Ruíz Esparza. En especial al funcionario interesó tratar de la reforma por aprobarse, el papel que tendrá la SCT con la creación del Ifetel, y la facultad del Ejecutivo para emitir una opinión no vinculante en la revocación de concesiones.<sup>123</sup>

Los acuerdos previos llevados a cabo entre los distintos actores durante el trabajo en el Pacto demostraron su utilidad, pues de acuerdo a las declaraciones del presidente y secretario de la Comisión encargada del dictamen, Julio César Moreno (PRD) Y Marcos Aguilar (PAN), respectivamente, no se habían realizado cambios en el proyecto; además se subrayó que los diputados habían llegado a acuerdos por la vía del consenso, obteniéndose en la votación definitiva 29 votos a favor, cero en contra y sólo una abstención.<sup>124</sup> El resultado se explica, entre otras cosas, por la relevancia de los temas incluidos en la reforma; cada uno de dichos temas se dirigía a producir un ordenamiento en materia de telecomunicaciones que, como ha sido expresado, las organizaciones políticas participantes, y por ende, los grupos parlamentarios correspondientes venían defendiendo. Algunos de los planteamientos que fueron defendidos e incluidos en el dictamen fueron: fortalecer los derechos de expresión e información; establecer el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como servicios de radiodifusión, telecomunicación y banda ancha; asegurar una competencia efectiva en televisión abierta y restringida, radio, telefonía fija y móvil, servicios de datos y telecomunicaciones; y apertura hasta en 100 por ciento del mercado de las telecomunicaciones a la inversión extranjera y en un 49 por ciento en materia de radiodifusión.<sup>125</sup>

En el Senado, la reforma sobre telecomunicaciones se presentó diferente en relación a lo que había sucedido en la Cámara baja, ya que fue complicado lograr cohesión entre los grupos parlamentarios, especialmente con los panistas.<sup>126</sup> Ello a pesar que en la primera de las dos ocasiones que el dictamen proveniente de los diputados ingresó a la Cámara de Senadores (marzo de 2013), todo parecía indicar que las cosas podían marchar sin mayores problemas, en tanto los coordinadores de los 3 grupos parlamentarios principales (Ernesto Cordero del PAN, Emilio Gamboa del PRI y Miguel Barbosa del PRD) ponderaron la conveniencia de modificar a fondo la ley en materia de telecomunicaciones, y por lo mismo expresaron su compromiso para emprender su trabajo sin demoras. Empero el optimismo pronto se extinguió por varios de los inconvenientes localizados con apuro minucioso en el dictamen por parte de Ernesto Cordero y Javier Lozano. Este último insistía en que en lugar de desaparecer la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) tal y como se contemplaba en la propuesta de dictamen, resultaba mejor mantenerla como órgano desconcentrado dentro de la SCT, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión; según Lozano, “...un órgano que regula, otorga concesiones y supervisa la

---

123El Universal Nación, 14 de marzo de 2013, p. A-20.

124[http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2013\\_2013/marzo\\_marzo/14\\_14/1115\\_aprueban\\_en\\_comision\\_reforma\\_a\\_la\\_constitucion\\_en\\_materia\\_de\\_telecomunicaciones](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/marzo_marzo/14_14/1115_aprueban_en_comision_reforma_a_la_constitucion_en_materia_de_telecomunicaciones)

125Ibíd.

126Las diferencias entre varios legisladores con el presidente de su partido, indudablemente afectaba el trabajo parlamentario. En el Senado las cosas llegaron a presentarse complicadas debido a que en este recinto concentraban su fuerza política, Javier Lozano y Ernesto Cordero, enemigos declarados de Gustavo Madero; además no hay que perder de vista que ambos senadores en todo momento no perdían oportunidad de presentar sus reservas hacia el gobierno de Enrique Peña Nieto y con el PRI.

actividad de agentes económicos, ‘no tiene razón de ser, que esto suba ni a nivel constitucional ni mucho menos sea ajeno al Poder Ejecutivo federal.’”<sup>127</sup>

Lozano y su grupo seguro tenían razón en su planteamiento. El senador en especial contaba con el aval de la experiencia en el ramo de telecomunicaciones, en tanto había ocupado los cargos de Subsecretario en Comunicaciones y Transportes y presidente de Cofetel (ambos cargos ocupados durante el gobierno de Ernesto Zedillo); asimismo en el Senado presidía la Comisión de Comunicaciones. El problema de Javier Lozano y sus compañeros descontentos fue no haber aceptado intervenir en los trabajos del Pacto por México, entre otros motivos, por considerar que lo realizado y acordado en su ámbito substituía la responsabilidad del Congreso; la resistencia a involucrarse de los inconformes les impidió mantenerse informados de los planteamientos sobre la reforma, pero sobre todo carecer de oportunidad para presentar sus propuestas y defenderlas como lo estaban pretendiendo en la Cámara.<sup>128</sup>

Con las modificaciones experimentadas en el Senado, el dictamen tuvo que regresar a la Cámara de Diputados, y una vez que dicho dictamen fue recibido, se procedió a analizarlo directamente en el Pleno. Debido a que los diputados estaban seguros que su propuesta de reforma abordaba los problemas esenciales en la materia de telecomunicaciones consideraron improcedentes los cambios propuestos; aunque sí aceptaron hacer algunas concesiones y discutir lo referido a los órganos reguladores que, como hemos visto, era un tema de preocupación de los senadores. Correspondió a los propios panistas cuidar los detalles de la redacción del art. 28 constitucional donde se trataba cómo vigilar y sancionar las prácticas monopólicas de las empresas, y en tanto que el desacuerdo consistía en mejorar la redacción de alguno de los párrafos del citado artículo, se presentó una gran controversia para evitar cualquier cambio en el dictamen, ya que aún siendo mínimo significaba regresarlo al Senado.<sup>129</sup> Tal como se anunciaba, así sucedió, la minuta sobre telecomunicaciones se volvió a enviar a la Cámara alta.

En la segunda ocasión que el dictamen de reforma ingresó al Senado, varios de sus integrantes de oposición consideraron que tenían oportunidad de prolongar los debates para justificar que no se aprobara en definitiva durante el periodo ordinario de sesiones. De esta manera conseguirían obtener el apoyo de los distintos grupos parlamentarios del mismo Senado y de los diputados; además los senadores requerían asegurar asesorías especializadas para contar con mejores argumentos y así estar en mejores condiciones de convencer. Ingresando la documentación correspondiente al recinto parlamentario, se determinó que fuera revisado por cuatro comisiones (lo cual excedía a lo establecido

---

<sup>127</sup>*El Universal Nación*, 22 de febrero de 2013, p. A-7. Además a Lozano le parecía “...totalmente innecesario involucrar al Congreso de la Unión en la opción de licitar cadenas de televisión, pues actualmente se puede hacer con los instrumentos que hoy tiene la ley.”

<sup>128</sup>En los días que estaba por concluirse la reforma sobre Telecomunicaciones en el ámbito del Pacto por México, el mismo Ernesto Cordero, presidente en ese entonces de la Mesa Directiva del Senado y cercano colaborador de Lozano, aseguraba no conocer la iniciativa. *El Universal Nación*, 22 de febrero de 2013, p. A-7.

<sup>129</sup>La redacción enviada por el Senado señalaba que “...solamente los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas, o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, las resoluciones se ejecutarán hasta que se resuelva el oficio de amparo que, en su caso, se promueva”. Después de un amplio cabildeo, los grupos parlamentarios aceptaron la reserva del PAN, para sustituir de ese párrafo “las resoluciones” por la palabra “éstas”. *La Jornada*, 26 de abril de 2013, p. 22. El panista Rubén Camarillo explicó que con el cambio de una palabra “dejamos muy claro que será sujeto de juicio de amparo, no el contenido íntegro de una resolución, sino la parte de las multas, la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones.” *El Universal Nación*, 26 de abril de 2013, p. A-12.

en el art. 178 del Reglamento del Senado. En este se indica que sólo se pueden enviar las minutas e iniciativas a un máximo de tres comisiones), a saber la de Puntos Constitucionales (presidida por el PRI), Estudios Legislativos (PRI), Comunicaciones y Transportes (PAN), y Radio, TV y Cinematografía (PRD). Como estuvo previsto, la estrategia dilatoria rindió frutos, pues a causa de la cantidad de órganos camerales y el número de integrantes encargados de resolver, las controversias predominaron y dificultaron el consenso.<sup>130</sup>

La posición de los senadores del PRI era que la revisión de la documentación recibida atendiera errores de redacción para evitar confusiones, mientras que la mayoría de los grupos del PAN y del PRD defendieron que se realizara un análisis de fondo y sin premuras. Igual que en anteriores ocasiones tocó a los panistas defender lo correspondiente al fortalecimiento de atribuciones de los institutos reguladores en telecomunicaciones; coordinados por Javier Lozano, los integrantes panistas de las cuatro comisiones responsables presentaron un papel activo para argumentar en favor del tema.<sup>131</sup> No se puede negar que las propuestas de Lozano y su grupo eran adecuadas y contribuían a mejorar la reforma en cuestión, pero debemos insistir que este no era el problema de fondo. Por su parte la posición de los priistas estaba dirigida a conciliar intereses con los grupos parlamentarios no sólo del PAN sino también con los del PRD;<sup>132</sup> así los muestran los encuentros constantes de los coordinadores de los tres partidos mayoritarios. Además en las reuniones tenidas por el coordinador del grupo parlamentario del PRI con los demás coordinadores, procuraba participar algún representante del gobierno federal, como fue el caso del Consejero Jurídico de la presidencia.

Emilio Gamboa, coordinador del grupo del PRI en el Senado, lamentaba la falta de acuerdos con la oposición panista, pero se ocupó de explicar que a pesar de tener asegurada la mayoría para aprobar en el Pleno la Minuta de la reforma, pugnaría por la conciliación de intereses, en especial con los miembros del PAN y así garantizar una votación unánime. Finalmente el dictamen fue aprobado en la Cámara revisora con 29 modificaciones a 18 disposiciones del documento enviado por la Cámara de Diputados.<sup>133</sup>

---

130Las dificultades se presentaron hasta para determinar si las cuatro comisiones debían entregar su dictamen correspondiente, o si ellas tendrían que reunirse para elaborar uno solo. Definir cuál era el escenario más conveniente fue motivo de polémica hasta que el presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Jorge Luis Preciado, estableció que las comisiones del Senado sesionarán de manera conjunta para dictaminar la minuta de telecomunicaciones, que habrá un sólo dictamen y las votaciones se recogerán por cada una de las comisiones y después se hará la sumatoria final. Declaraciones del senador en *El Universal Nación*, 3 de abril de 2013, p. A-6.

131En conferencia de prensa el coordinador del PAN en el Senado, Ernesto Cordero, especificó una decena de cambios que promueve su bancada a la reforma de telecomunicaciones, sobre todo, referentes a las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones y a los mecanismos de defensa de los particulares; especificó que van por establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Ifetel y la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE); especificó que van por establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Ifetel y la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE); van en contra de penalizar ante supuestas prácticas monopólicas sin haber agotado instancias y desahogado las pruebas.<http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/04/18/avanza-negociacion-reforma-telecos-dictamen-se-retrasa>

132A los priistas interesaba también entrar en arreglos con los principales senadores del PRD, como era el caso del Alejandro Encinas y Dolores Padierna, pues a pesar que estaban de acuerdo “en lo general” con la minuta proveniente de los diputados, existía la tendencia de coincidir con los planteamientos del grupo de Lozano, constituyendo un bloque opositor. Esto para los senadores del PRI no era conveniente ya que debían asegurar que los 22 votos de la bancada perredista se sumaran a la posición del PAN.

133Se incorporaron ajustes al tema de amparo; a la integración del Instituto Federal de Telecomunicaciones y requisitos de sus integrantes; se garantizan derechos de las audiencias; el acceso libre a las telecomunicaciones y concesiones sociales, entre

De regreso nuevamente el dictamen de reforma sobre comunicaciones a la Cámara de Diputados, se presentaría por una ocasión más las disputas sobre los mismos temas que se venían tratando con antelación. A pesar de que el tiempo se agotaba y la premura para finiquitar las diferencias se ahondaban, aún el proceso para la aprobación definitiva de la reforma de telecomunicaciones debía continuar su recorrido todavía por un buen trecho. Si bien el dictamen correspondiente llegó a aprobarse en la Cámara de Diputados y posteriormente enviado a los congresos de los estados para igualmente ponerse a debate y aprobarse en por lo menos 16 de ellos, es importante investigar los términos en que finalmente el dictamen en cuestión fue enviado al Ejecutivo Federal para su publicación. Entre las cuestiones por indagar está qué tanto los diputados incluyeron en su dictamen los temas propuestos por el Senado y que durante meses fueron motivo de controversia entre los grupos parlamentarios de ambas cámaras. El afán conciliador del PRI a través de sus grupos parlamentarios y de sus coordinadores, fue útil para obtener consenso, y con ello evitar un conflicto que impidiera contar con una reforma estructural de la importancia de Telecomunicaciones.

#### **4. La influencia de viejas prácticas en una nueva dinámica legislativa**

La reforma en materia fiscal comprende un capítulo distinto a los ya mencionados dentro del Pacto, pues se intensificó la disputa entre las fuerzas protagónicas, llegando al grado de que el PRD y el PRI fueron únicamente los responsables de la coalición legislativa. Los conflictos ya habían sido cuestión de distanciamientos antes de la reforma fiscal, la inclusión del adéndum al Pacto en mayo de 2013 da cuenta de ello, en el cual el PAN y PRD denunciaron el protagonismo inequitativo del Presidente y su partido en estados donde había elecciones.<sup>134</sup> Otro de los factores de ese distanciamiento se hizo patente cuando paralelamente a legislación en materia fiscal, el PRD divisó ciertos riesgos ante la aprobación de una reforma energética excluyente a sus intereses, ciertamente eso no impidió del todo que se llegará a un acuerdo con la reforma fiscal, pero si lo fue tras la aprobación de la misma, con lo cual se disolvía la dinámica del Pacto, dado que el PRD condicionó su permanencia a la no aprobación de la reforma energética.

Las propuestas en materia fiscal contempladas en el Pacto,<sup>135</sup> recuperaron en menor medida algunos criterios que se habían impulsado por el PRI, PAN y el PRD en sus respectivas agendas de partido, mismas que como es usual se presentaron de forma aislada, buscando reivindicarse cada uno con su "electorado", bajo el discurso de ser partidos con planteamientos propios.<sup>136</sup> Las propuestas del Pacto

---

otros. Por lo que toca al tema de amparo, se modificaba la fracción VII del artículo 28 para que sólo en casos de competencia económica, y en dos situaciones, se otorgue a los concesionarios la suspensión hasta que un juez dicte una resolución en firme: cuando la Comisión Federal de Competencia (Cofeco) imponga multas o cuando haya partición de empresas. *Milenio Política*, 19 de abril de 2013, p. 6.

134Adéndum al Pacto por México, <http://goo.gl/ZxlxV> [consultado 12 febrero de 2014]

1351) Control de endeudamiento de los estados, 2) Eficacia recaudatoria 3) Fortalecimiento del Federalismo Fiscal. 4) Eficiencia del Gasto y Transparencia 5) Fortalecer la capacidad financiera del Estado. 6) Revisión integral a la política de subsidios y a los regímenes especiales, para establecer un sistema eficaz, transparente y progresivo. Véase: *Pacto por México*, Compromisos 68-73, <http://pactopormexico.org> [consulta 15 de febrero de 2014].

136La propuesta del PRI fue demasiado escueta, y únicamente se puede destacar su intención de ir por un reforma "progresiva y sin privilegios, que grave contribuya más al que más gane" la cual es ambigua y no necesariamente se corresponde con los puntos incluidos en el Pacto. Mientras que el PAN, presentó un desglose más detallado que introdujo, la posibilidad de un

incluyeron algunos criterios en materia hacendaria pero no fijaron la orientación de los temas más polémicos como era el "modelo recaudatorio", lo que de alguna forma contribuyó a generar mayor dispersión e incapacidad para orientar un proyecto unitario. A excepción de la revisión del tema de los subsidios que en otras legislaturas el PRD se había manifestado renuente a aceptarlo, el resto de los compromisos tenía el beneplácito de los tres partidos políticos, no obstante ya en la ley hubo agregados importantes que cambiaron la actitud de los partidos concertadores, particularmente del PAN.

En cuanto a los encuentros partidarios, tras el distanciamiento durante los procesos electorales en julio de 2013, se reactivaron las mesas de discusión para una agenda legislativa. Sin embargo, las negociaciones sobre la reforma fiscal no presentaron la intensidad y constancia vistas con la reforma educativa y de telecomunicaciones. Como hemos mencionado, la Presidencia se había destacado por su capacidad para integrar propuestas antagónicas, no obstante, con la reforma fiscal el PRI optó estratégicamente por una negociación bilateral con el PRD, quizá a razón de que varias de las propuestas de Peña Nieto que incluían nuevos gravámenes y medidas contrarias a los preceptos impulsados por el PAN. En este sentido, la fractura no fue ocasionada sólo por Acción Nacional sino por la intervención presidencial, con lo cual se regresó a la vieja dinámica para procesar acuerdos en el Congreso, esto es, mediante alianzas bilaterales.

La iniciativa de reforma fiscal presentada en septiembre de 2013 agregó algunas disposiciones que contrastaban con las demandas panistas y en general con la política económica de los dos sexenios precedentes, una de ellas fue la disposición del "balance estructural", con la cual el gobierno podía recurrir al déficit público para solventar diferentes políticas. Por lo demás algunas propuestas generaron inconformidad, lo cual hizo notorio que las mesas de trabajo derivadas del Pacto habían dejado de ser el centro neurálgico de los acuerdos políticos.<sup>137</sup>

Las expresiones de la mayor parte del panismo sobre el desconocimiento de la iniciativa fueron permanentes, tanto de la fracción radical como de la moderada. Los primeros, también conocidos como "calderonistas", no tardaron en señalar los riesgos de la iniciativa presentada, a saber: elevar la deuda y poner en riesgo la estabilidad macroeconómica; aumentar el 16% al IVA en la frontera, perjudicando la competitividad; eliminar el IETU, provocando una caída en la recaudación de ISR; eliminar el IDE, considerado como clave para combatir el lavado de dinero; y carecer de instrumentos para verificar el ejercicio del gasto y su transparencia.<sup>138</sup>

---

"cambio de paradigma" en cuanto al manejo de los recursos del ramo 28 y 33, b) fiscalización de los recursos federales, y sostener un c) IVA diferenciado en la frontera.

137La propuesta del Ejecutivo se sustentó en los siguientes rubros: "1) Fomentar el crecimiento y la estabilidad, por lo que se fortalece la capacidad financiera del Estado Mexicano; 2) mejorar la equidad del sistema tributario, al fomentar una mayor progresividad en el pago de impuestos; 3) facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, para reducir la carga que las personas físicas y morales enfrentan al realizar estas tareas; 4) promover la formalidad, reduciendo las barreras de acceso y ampliando los servicios de seguridad social; 5) fortalecer el federalismo fiscal, al incentivar la recaudación de impuestos locales y mejorar la coordinación del ejercicio del gasto, y 6) fortalecer a Petróleos Mexicanos (PEMEX) al dotarlo de un régimen fiscal más moderno y eficiente." Consúltese: Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 8 de septiembre de 2013.

138Reforma Nacional, 10 de septiembre de 2013, p.5

La fracción moderada, encabezada por el presidente nacional del PAN, Gustavo Madero estaba respaldada por el coordinador Luis Alberto Villareal en la Cámara de Diputados, el presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, José Isabel Trejo, además del Jorge Luis Preciado, coordinador de los panistas en el Senado, quienes denunciaron la pretensión de gravar las colegiaturas de las escuelas particulares, además de que en conjunto la propuesta había sido negociada fuera de la discusiones dentro del Pacto por México.<sup>139</sup>

Por el PRD, Miguel Barbosa, coordinador de la bancada de los senadores, denunció las negativas hacia el aumento de nuevos impuestos, como la inclusión del IVA a colegiaturas, así como a la renta y venta de inmuebles; la homologación del gravamen en la frontera; la falta de mecanismos para fomentar la transparencia del gasto; y la incertidumbre sobre el origen de los recursos para solventar el seguro de desempleo. Las demandas prioritarias para el partido de la Revolución Democrática fueron expresadas directamente por los senadores con el Secretario de Hacienda, Luis Videgaray. Otras más las hicieron públicas, como lo fueron las expresiones que enarbolaron los diputados perredistas contra las medidas en materia de federalismo.<sup>140</sup> La actitud del PRD sobre la reforma fiscal denotaba mayor ánimo conciliador, esto se debió al haberse descartado en la iniciativa presidencial la generalización del IVA a alimentos y medicinas, hecho que los perredistas consideraron un triunfo de su partido en el Pacto (aunque no hay demasiada evidencia si hubo acuerdos previos al respecto), a diferencia del PAN, que incluso lanzó una campaña informativa para exhibir los efectos negativos de la reforma fiscal.

Antes del proceso para dictaminar hubo una consulta con al menos 55 organizaciones que mostraron interés por exponer sus comentarios y demandas para modificar la reforma. Tras estas audiencias, algunos de los puntos resultantes fueron: descartar el impuesto a las colegiaturas, la renta y venta inmuebles; eliminar la cláusula antielusión (sic); mantener el dictamen fiscal; limitar la responsabilidad solidaria en caso de delito; dar gradualidad al cumplimiento de obligaciones por internet; limitar a la autoridad para no exhibir a los deudores de créditos fiscales y; difundir los parámetros para la condonación de multas. El PRD consiguió que el PRI aceptará impulsar límites a la consolidación fiscal, además de incluir alimentos conocidos como "comida chatarra" bajo tasas impositivas, complementando la medida original del Ejecutivo que sólo gravaba la bebidas endulzadas; apurar la reforma para regular la deuda de estados y municipios, sacar del paquete económico el tema del régimen fiscal de Pemex; fijar montos de la pensión universal con base en indicadores de Coneval; diseñar plan de ahorro para financiar el seguro de desempleo; y posponer la aprobación de la reforma financiera. Algunos de los puntos más polémicos que integrantes de la Revolución Democrática lograron incorporar tuvieron que ver con algunas medidas relacionadas al D.F, como respetar los programas de apoyo a los adultos mayores en las entidades del país, incluido el DF; integrar a la Ciudad de México en el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (Ramo 33); crear un fondo de capitalidad para la capital del País; y exentar de IVA espectáculos deportivos y corridas de toros.<sup>141</sup> A pesar de que en los medios de comunicación se resaltó el asunto del fondo de capitalidad como moneda de cambio del PRD con el PRI, lo cierto es que los perredistas agregaron distintas medidas que fueron de su preocupación más allá de dicho fondo, la

<sup>139</sup>Reforma Nacional, 16 de septiembre de 2013, p.6, Reforma Nacional, 3 de octubre de 2013, p.10

<sup>140</sup>Reforma Nacional, 18 de septiembre de 2013, p.6.

<sup>141</sup>Reforma Nacional, 19 de octubre de 2014, p.8

mayoría concertadas por los diputados, mientras en el Senado si bien se modificaron algunas disposiciones con una aparente beligerancia del PRD hacia lo aprobado, finalmente la actitud concertadora hacia el PRI se mantuvo, dejando fuera la mayor parte de los reclamos panistas.

## **5. Consideraciones finales**

1. La revisión de los procesos legislativos a partir de los cuales se trataron las tres reformas estudiadas en el presente documento, indican que al existir voluntad política por parte de los actores, es posible establecer acuerdos significativos. Este es un hecho que destaca y es indicativo de la nueva forma (institucional) de la práctica política. El haberse presentado un trabajo coordinado en el ámbito del Pacto por México contribuyó a que las reformas sobre educación, financiera y de telecomunicaciones fueran integradas en un tiempo breve. El que allí aceptaran participar los representantes de las tres principales fuerzas políticas, PAN, PRI y PRD, más los integrantes del Senado y de la Cámara de Diputados garantizó llegar a un buen entendimiento con el gobierno federal del Presidente Enrique Peña Nieto. La evaluación del trabajo desarrollado también requiere tomar en cuenta la eficacia de las convocatorias, la adecuada coordinación, pero en especial que cada uno de los planteamientos incorporados en los proyectos de reformas se relacionaran con los temas expuestos en los documentos básicos de las organizaciones participantes. Otros factores más que contribuyeron a que se pactaran los arreglos, fueron las reuniones para discutir y para el cabildeo por parte de los dirigentes partidistas y los grupos parlamentarios con los miembros del gobierno federal, previo al proceso legislativo, así como durante la revisión de dictámenes en las cámaras.

2. Es necesario subrayar especialmente el asunto de la coordinación entre los actores que intervinieron en el proceso de discusiones y aprobación de las reformas tratadas. Gracias a la participación en el Pacto por México de representantes de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios, éstos últimos tuvieron la oportunidad de plantear y discutir sus propuestas, evitando estar sometidos, o bien estar disciplinados a sus dirigentes. Ambas partes presentaron intereses comunes, y por tanto, coincidían en defender sus planteamientos, incluso hubo disposición para delinear en conjunto las estrategias para impulsar sus acuerdos y la manera que requerían participar en las comisiones y el pleno de las cámaras; así lo muestran -como ya se dijo- las numerosas reuniones que tenían los presidentes del PAN, PRI Y PRD con sus respectivos coordinadores de bancadas en el Senado y en la Cámara de Diputados.

3. Durante la revisión de las reformas sobre educación, financiera y telecomunicaciones en los recintos legislativos, fue notoria la dinámica donde interactuaron los distintos grupos parlamentarios, reuniéndose, debatiendo y tomando acuerdos. Todo esto fue posible llevarlo a cabo por los preparativos que se tuvieron durante los meses que funcionó el Pacto por México. Gracias a él se pudo demostrar que al participar los actores involucrados parlamentarios y extraparlamentarios reuniendo en conjunto propuestas y demandas, fue posible llegar a tomar resoluciones en corto tiempo, pues los actores en cuestión contaban con antecedentes sobre los temas a debatir, y sus coordinadores parlamentarios habían impulsado los mismos proyectos de reforma; estos dos aspectos provocaron una mayor preparación de los argumentos y una mayor calidad en las discusiones.

4. Las interacciones políticas en torno al Pacto deben ser considerados parte de la transformación del régimen político mexicano, pues la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo tuvo el merito de

---

adaptarse a uno de los cambios políticos más importantes de las últimas décadas, a saber, el pluralismo en el Congreso de la Unión y la incapacidad de que una sola fuerza establezca una agenda legislativa. Aunque no se haya adoptado formalmente un "gobierno de coalición" dado que no se incluyeron en secretarías de Estado a los partidos integrantes del Pacto, el programa y la agenda legislativa que permitió varias reformas estructurales está orientado en esa dirección.

5. Con base a las actividades que fueron realizadas en conjunto por dirigentes de los tres partidos principales, los grupos parlamentarios y miembros del Poder Ejecutivo, primero durante los trabajos en el Pacto por México y luego en las cámaras, advertimos que las políticas públicas son factibles para que el Legislativo y el Ejecutivo tengan injerencia. El advenimiento de este panorama lleva a considerar que los programas gubernamentales sociales y económicos son resultado de la responsabilidad compartida de los dos poderes principales del Estado, aunque corresponda al titular del Ejecutivo implementar dichos programas y obtener resultados.

Las reformas educativa, de telecomunicaciones y fiscal, si bien fueron enviadas a las cámaras por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, las iniciativas recogieron las propuestas y temas de interés de partidos y parlamentarios acordados en el Pacto por México; además durante el proceso de revisión legislativo se le fueron agregando preceptos, o bien se modificaron los argumentos originales que resultaron del debate y del acuerdo por parte de los parlamentarios. De tal manera que las reformas fueron resultado de acciones pactadas y de ninguna manera se puede atribuir a una de las partes su membrecía o exclusiva responsabilidad.

## Mercado de tierras en Sinaloa

Mirza María Hernández Sánchez

### Introducción

La correcta asignación de los derechos de propiedad de la tierra en México fue puesta a debate con la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional. En términos de su trascendencia histórica, la más profunda. La enmienda implicaba modificar el tipo de relaciones establecidas, a partir de la Revolución Mexicana, entre el Estado y los actores sociales en el campo. En tal sentido, un aspecto fundamental en la nueva legislación era la inducción de la transformación del sistema ejidal para abrir espacio al mercado en la asignación de recursos destinados a las actividades agropecuarias<sup>142</sup>. La asignación de derechos de propiedad plenos se suponía produciría efectos virtuosos sobre el desempeño del sector.

A la forma de tenencia ejidal de la tierra, se imputó la responsabilidad de ser la causa de la crisis del sector agropecuario, expresada en su falta de competitividad y su incapacidad de elevar el ingreso rural y satisfacer la demanda nacional de alimentos. Para quienes idearon la reforma del artículo 27, debido a sus características intrínsecas, el régimen de tenencia ejidal obstaculizaba la capitalización del campo, al ser barrera a la inversión privada y a procesos de aumento en la escala de operación de las explotaciones. Dada la presencia dominante del minifundio, a que habían conducido las dotaciones ejidales, la agregación de la propiedad vía el mercado, así como el incremento de la inversión privada, requerían que el Estado garantizara el ejercicio pleno de los derechos de propiedad.

Antes de 1992, legalmente las tierras ejidales no podían venderse, rentarse, ni ser objeto de hipoteca o embargo, debido a la preocupación por preservar la explotación directa por parte del ejidatario de la superficie agraria de la cual había sido dotado por el Estado, y evitar la reconcentración de la propiedad agraria (Calva, 1991). El ejidatario sólo tenía derecho de uso y disfrute de su parcela y el área que le correspondiese de tierra de uso común. Las tierras inscritas en este tipo de régimen no podían pasar legalmente a manos de otras personas mediante transacción mercantil, pues tales operaciones estaban prohibidas por la legislación. Asimismo, las sociedades mercantiles no podían hacerse de tierras ejidales o, en el carácter de sociedad, acumular tierras en el régimen privado.

Hoy en día el marco jurídico agrario favorece las operaciones comerciales con la tierra, ésta es susceptible de formar parte de un contrato de compraventa con terceros, de rentarse, de otorgarse en garantía para el cumplimiento de una obligación, puede ser propiedad de sociedades mercantiles, hasta

---

142 Acorde a las recomendaciones del Banco Mundial consultables en *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*, World Bank, 1990.

ciertos límites, así como pasar a ser propiedad privada del ejidatario cuando el ejido haya decidido adoptar el dominio pleno de sus tierras<sup>143</sup>. En tal circunstancia, al transformarse en propiedad privada, pasará a ser regulada por las leyes del derecho común, y no por el derecho agrario.

En este artículo son revisados los efectos de la reforma de 1992 en Sinaloa, haciendo un análisis del impacto de Procede (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos), el principal instrumento del Estado mexicano para sentar las bases de la reforma, al delimitar y certificar los derechos de propiedad sobre suelos de uso agrícola y ganadero<sup>144</sup>. El trabajo de investigación que refleja este artículo implicó hacer comparaciones entre los dos últimos censos agropecuarios, así como la realización de entrevistas a profundidad sobre Procede a distintos actores, desde sus operadores hasta sus aparente beneficiarios, a fin de encontrar la explicación subyacente al comportamiento de los datos censales y la reacción ante el programa en mención. Para efectos de la instrumentación de Procede y de referencia representativa de Sinaloa, ante la reforma, se utilizó como zona de estudio al Ejido Las Vacas, el cual abarca una extensión de 21 mil quinientos treinta y dos hectáreas.

En términos de la modificación de la estructura agraria, en ciertos aspectos hay un ajuste de Sinaloa al patrón nacional observado, pero en otros hay especificidades propias. El ejido muestra resistencia a la adopción del régimen de dominio pleno; sin embargo, en contraste con el país, el minifundio ejidal sí ha disminuido, aunque no de manera importante. Por otra parte, la movilidad del recurso ha aumentado, pero no predominantemente a través de actos de compraventa o aparcería, sino vía el arrendamiento. Además, el aumento de actos de compraventa de tierras ejidales no ha implicado el cambio de régimen de propiedad, sino la cesión del usufructo vitalicio. Así pues, el no reconocimiento de derechos plenos de propiedad legal no ha sido un obstáculo importante al aumento de la movilidad del recurso tierra. Tampoco el aumento de la movilidad ha sido un factor relevante en el comportamiento del sector.

### **El trasfondo de la reforma del artículo 27 constitucional**

Los grandes movimientos sociales de México que han sido catalogados de revolucionarios, como los de 1810 y 1910, tuvieron como trasfondo el problema de la tenencia de la tierra, y la idea de justicia para indígenas y la clase campesina del país. En particular, la revolución de 1910 marcó un hito importante pues dio lugar a un nuevo tratamiento de la cuestión agraria. Uno de los documentos más notables en la construcción de esa visión fue la Ley Agraria de 1915<sup>145</sup>. A través de ésta se abrió paso a una reforma agraria sin parangón, la cual contemplaba la restitución de las tierras a los pueblos que habían sido despojados de las mismas durante la época colonial (Téllez, 1994). Este ordenamiento jurídico fue elevado a rango constitucional en 1917 quedando expresado en el artículo 27.

En ese ordenamiento constitucional, el Estado se obligó adicionalmente a efectuar reparto de tierras –más allá de la mera restitución– como vía para hacer justicia social y de pacificación del país. La

---

143 Nueva Ley Agraria publicada en el D.O.F de fecha 26 de febrero de 1992.

144 Reglamento publicado en el D.O.F el 05 de enero de 1993.

145 Léase el discurso pronunciado por el diputado Luis Cabrera ante el Congreso el 2 de diciembre de 1912. Consultable en Ley Agraria 6 de enero de 1915, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 aniversario de la Independencia Nacional y el 75 aniversario de la Revolución Mexicana, pp. 17-47, 1985.

obligación de repartir tierras ocurrió en un contexto social en el cual setenta por ciento de los habitantes de México vivía de la producción agropecuaria, y se contaba con una población escasa en un territorio extenso, con grandes superficies de tierra susceptibles de uso agrícola. Durante el proceso se redistribuyó poco más de la mitad del territorio nacional, en beneficio de tres y medio millones de familias de ejidatarios y comuneros. Arturo Warman (2001) observa que si bien la tendencia dominante en México durante el siglo XIX fue la concentración de la propiedad de la tierra en el XX fue su redistribución; más apropiadamente, su fragmentación.

Debido a la reforma agraria, la estructura de la propiedad particular experimentó una transformación radical. Desaparecieron grandes extensiones detentadas por un solo individuo. El reparto hizo justicia a la población campesina del país. Sin embargo, según lo refiere Warman, la reforma agraria mexicana tuvo permanencia hasta 1992, al reformarse el artículo 27 constitucional y quitarse al Estado la obligación de repartir tierras, es decir setenta y cinco años, mientras que la reforma agraria rusa, tomada como referente, habiendo sido decretada en 1905, sólo había llevado dos años. En un marco de cantidad fija de tierras aptas y constante aumento de la población rural, ese proceso, sostenido por tanto tiempo, alentó la presencia dominante del minifundio y el deterioro de la sustentabilidad de las formas de explotación campesina.

La unidad básica de dotación de tierras en el proceso de reparto agrario fue la parcela. En términos de su definición en la legislación, el tamaño de la misma varió a lo largo del tiempo, conforme a diversas disposiciones. Así, en 1920, el reglamento a la Ley de Ejidos establecía que la extensión debía ser de 3 a 5 hectáreas de riego, 4 a 6 hectáreas de buen temporal y 6 a 8 hectáreas en temporal errático<sup>146</sup>. Por su parte, el Código Agrario fijó la extensión de la parcela en 4 hectáreas de riego o su equivalente de temporal: lo doble. En 1942, con la reforma al Código Agrario, se amplió la superficie a 6 hectáreas de riego o 12 de temporal. A partir de 1946 y hasta 1992 estuvo vigente la disposición que prescribía constitucionalmente que la unidad de dotación debía de ser de 10 hectáreas de riego o 20 de temporal. Sin embargo, el aumento legal del tamaño de la unidad básica no fue obstáculo para que por la vía de los hechos la tierra entregada fuera de una superficie menor.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz el promedio de la superficie repartida fue de 4 hectáreas por beneficiario, con Luis Echeverría y José López Portillo dicho promedio cayó a 2.1 hectáreas, y en el sexenio de Miguel de la Madrid a 1.4 hectáreas. De 1965 a 1992 se dotó al 33.9 por ciento de los tres millones ciento dieciocho mil beneficiados por resoluciones presidenciales (Warman, *op cit*). El reparto agrario, iniciado de facto en 1915, instituido formalmente en 1917, y concluido en 1992, implicó que el noventa por ciento de los individuos beneficiados recibieran dotaciones promedio inferiores a 5 hectáreas equivalentes de riego (SRA, 1997).

El minifundio, salvo en casos de alta inversión de capital por hectárea, suele estar asociado a una agricultura pobre y de subsistencia que se basa primordialmente en la siembra de maíz para el

---

<sup>146</sup>El artículo 13 de la Ley Ejidos, establecía que la tierra dotada a los pueblos se denominaría ejido, y tendrá una extensión suficiente de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. *El mínimo de tierras de una dotación será tal que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio en la localidad.*

autoconsumo<sup>147</sup>. En México, a principios de la década de los noventa, poco más del cincuenta y ocho por ciento de los ejidatarios tenían predios iguales o menores a cinco hectáreas<sup>148</sup>. Este dato es relevante para la comprensión de la pobreza rural a inicios de los noventa. Según el XI Censo General de Población y Vivienda, en 1990<sup>149</sup> la población rural en México era de 23 millones de un total de 81 millones de habitantes. Además, de un total de población económicamente activa (PEA) de 24 millones de personas 5.3 trabajaban en actividades agropecuarias, representando el 22.1 por ciento. Por otra parte, de acuerdo con la encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares, para 1998<sup>150</sup>, el ochenta por ciento de las familias del campo se consideraban pobres. Donde la mayoría asignaba más del sesenta por ciento de su gasto al consumo de alimentos.

Aún en presencia de demandas campesinas de tierras, la idea de justicia social a través de la vía del reparto agrario era cada vez menos sostenible, pues esto no garantizaba la continuidad campesina en sus explotaciones ni el alcance de niveles de ingreso familiar aceptables. Con poca fortuna, especialmente durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, se hizo frente a esta problemática mediante el incremento del gasto público destinado al campo y la definición de instrumentos y programas en favor de ejidos y comunidades y sus regiones. El acceso a los beneficios de esas políticas creó una situación de ventaja para los campesinos que tenían tierra frente a los que no disponían de ella, induciendo demandas de reparto de tierras.

Existió una orientación general de política hacia hacer que se redujera la brecha de ejidatarios respecto a productores privados en los que se refiere al acceso a subsidios y apoyos públicos a través del crédito, el seguro agrícola, mecanización y uso de tecnología e insumos agrícolas, asistencia técnica, precios de garantía y mercados (Herrera, 1996). Aunque en su momento eran objeto de crítica, por su insuficiencia e ineficiencia, en comparación al enfoque que se aplicaría a partir del gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) los campesinos, especialmente los ejidatarios, disponían de marcos, agrario y de política, bastante favorables.

En la lógica de la nueva visión que se impuso en el gobierno de Carlos Salinas, de ruptura con la economía protegida y el modelo de sustitución de importaciones, era imprescindible insertar a la agricultura en el proceso de apertura.<sup>151</sup> La idea de contar con unidades económicas competitivas en mercados abiertos adquirió una importancia de primer orden. De ahí que haya propuesto al Congreso de la Unión el 7 de noviembre de 1991 el decreto de reforma al artículo 27 constitucional, aprobado el 6 de enero del año siguiente, para clausurar el reparto, y alentar la reconcentración de la propiedad agraria, haciendo posible el aumento de la escala de operación y la búsqueda de competitividad en precios de aquello que podía ser producido de acuerdo con las ventajas comparativas. Se pretendía liberar al mercado de tierras de restricciones que limitaban el ejercicio de derechos de propiedad plenos.

---

147 En vísperas de un tratado de apertura comercial con América del Norte, el tamaño de los predios agrícolas constituía un aspecto fundamental para efectos de lograr competitividad, pues los predios agrícolas en Estados Unidos y Canadá

148 INEGI VII Censo Agropecuario 1991.

149 Consultable en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).

150 *ibid.*

151 México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) en 1986, comprometiéndose a eliminar los precios oficiales de referencia, continuar la sustitución de los controles directos por aranceles y reducir el arancel máximo a 50 por ciento.

Argumentativamente, mediante la reforma de 1992 se buscaba sentar las bases legales e institucionales para atacar el problema del minifundio; porque se consideraba deseable aumentar la escala de operación de las explotaciones, facilitar procesos de integración (vertical y horizontal) de las empresas y disminuir el número de productores, así como la fuerza de trabajo ocupada en el campo, aunque tales motivaciones centrales no se hacían explícitas del todo. No obstante, los críticos sí pusieron atención a las verdaderas motivaciones de la reforma propuesta y a su carácter radicalmente anticampesino<sup>152</sup>(Calva,1993).

La reducción del marco de protección y de los presupuestos destinados al campo en realidad se había iniciado durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), en el marco de las políticas de ajuste y de cambio estructural. Sin embargo, sería con Carlos Salinas cuando se adoptaría un enfoque global orientado al mercado en el tratamiento del campo y del problema campesino, así como se había estado haciendo en otros sectores económicos. De acuerdo con ideas en boga contrarias a la intervención del Estado, el gobierno ya no debía ser un ente económico activo dentro del sector. Discursivamente, Carlos Salinas justificaba esto como concederles a los campesinos del país mayoría de edad y darles libertad para determinar qué hacer con su superficie,<sup>153</sup> presentando a los campesinos como beneficiarios de cambios que en realidad iban contra ellos como estamento social. En forma ambigua, Gustavo Gordillo (1992:172), un campesinista al igual que Arturo Warman, argumentaba en el mismo sentido:

... tiene que ver con los diversos procesos o estrategias que en su conjunto modernizarán al campo, de ahí su importancia estratégica y su sentido. Basamento para realizar el mejoramiento del ingreso de la

población rural, el incremento de la producción, la soberanía alimentaria, mejorar los niveles de bienestar de los habitantes del campo y una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo, y en la defensa de sus propios intereses.

Más claramente su principal promotor, Luis Téllez Kuenzler, quien tenía a su cargo la Subsecretaría de Agricultura, destacaba los defectos del régimen jurídico al que se encontraba inscrito el ejido; pues argumentaba que la falta de certeza jurídica sobre la propiedad al interior del mismo había propiciado la pobreza en el sector campesino, al inhibir la entrada de capital privado al campo. En el mismo sentido, Luis Pazos (1991:20), escribía que “la confusión sobre la propiedad ejidal no sólo tiene efectos ideológicos, sino económicos. La falta de claridad y vigencia de los derechos de propiedad en las tierras ejidales son la principal causa del atraso en el campo mexicano”. Visto a largo plazo, la relación entre régimen ejidal y atraso está lejos de haber sido probada, partiendo de la experiencia posterior a la reforma.

---

152 Concomitantemente los críticos de la reforma planteaban la inminente desaparición de la propiedad social de la tierra debido al carácter privatizador de la reforma, sin embargo los datos censales contradicen esa predicción.

153 Exposición de motivos dirigida por el Presidente Salinas de Gortari en 1991 al Congreso de la Unión en su propuesta de reforma al artículo 27 constitucional en 1991.

Por tanto, el centro de la reforma consistía en un primer momento, en frenar el reparto agrario, para efectos de eliminar la incertidumbre de los propietarios privados de mayor extensión, ante la amenaza de afectaciones agrarias. En un segundo momento, hacer posible que tierras ejidales pasaran al ámbito privado o fueran objeto de renta, garantía o aportación en un proyecto de inversión (Robles,1996).La Asamblea Ejidal – máximo órgano del ejido- fue facultada para decidir sobre la adopción del dominio pleno sobre las tierras en posesión. Estos aspectos debían facilitar el acceso al crédito de fuentes privadas, atraer mayor inversión privada al campo y permitir la consolidación de unidades comercialmente competitivas en mercados abiertos. Si la reforma producto de la Revolución Mexicana fue pensada en términos de hacer justicia agraria, la nueva estaba motivada por razones económicas<sup>154</sup>.

En la visión de los diseñadores de la reforma subyace la fe en el poder del mercado, atribuyendo, además, al cambio en la legislación el peso y contundencia suficiente por sí misma para hacer viables los objetivos de la reforma. Como premisa, se partió de que tanto en el ejido como en la comunidad privada la inseguridad jurídica, al no existir una definición clara de los derechos de propiedad de la tierra, pues el marco legal agrario no contemplaba la figura del dominio pleno sobre las parcelas afectas a esos regímenes. Sin embargo, a pesar de numerosas disputas por límites éste no era el factor inhibitor de la inversión y de la razón por la cual el campo no era sujeto de crédito, según se vería posteriormente. Más bien el problema estaba en la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias y en el mal funcionamiento de los mercados de crédito: en general, se compran tierras cuando los compradores tienen exceso de liquidez, debido a utilidades altas, y garantizado el acceso a créditos a tasas bajas.

### **El impacto de Procede en la conformación de un mercado de tierras en superficie de propiedad social.**

Tomando en cuenta que el éxito de la reforma se cimentaba a partir de la certidumbre en la asignación de derechos de propiedad dentro de los regímenes colectivos de propiedad de la tierra, el gobierno federal puso en marcha un programa especial de delimitación y medición de todos los ejidos y comunidades del país, tanto en su perímetro como en las áreas que lo componían: tierras comunes, zonas urbanas y parcelas. Se pretendía dar a cada núcleo, a cada ejidatario, posesionario y vecindado un certificado definitivo de sus derechos agrarios y el título de propiedad del solar en que vivían.

El Procede fue un instrumento de coordinación interinstitucional en el que participaron la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, el cual inició sus labores en el año 1993 y estuvo vigente hasta 2006 cuando se declaró su cierre operativo. En su momento, la autoridad fue pronta para manifestar de modo optimista el éxito del programa al haber logrado la certificación y regularización de 28,454 núcleos agrarios de un total de 29,942 existentes en el año de inicio. Lo anterior indica que en 2006 aproximadamente en el 95 por ciento de los núcleos agrarios de México existía, gracias a Procede, la certidumbre jurídica requerida por la reforma de 1992 para conducir al sector agropecuario a su crecimiento y desarrollo.

---

154 Implícitamente, con la vigencia del nuevo derecho agrario, terminaba la tarea social del Estado en lo que a reparto de tierras se refiere, quedando el mercado como la vía de acceso a la tierra.

La falta de certeza jurídica en la asignación de los derechos de propiedad de la tierra ya no constituía un obstáculo para que el capital privado arribara al campo con la consecuente reactivación económica del sector.

Sin embargo y no obstante lo anterior, la realidad económica y social de la población campesina del país contradice las expectativas de los pensadores de la reforma de 1992, pues hoy en día, entre otros aspectos relevantes y reveladores, México carece de soberanía alimentaria. En 2010 Coneval reportaba que la pobreza alimentaria se encontraba en constante crecimiento y lo hacía de modo más acuciante en las comunidades rurales del país. Asimismo, el problema del minifundio lejos de revertirse se ha acentuado, ya que de 4.4 millones de unidades de producción rural que existían en 1991 para 2007 éstas se habían incrementaron hasta llegar a 5.5 millones<sup>155</sup>.

De acuerdo a datos arrojados por el Censo Agropecuario de 2007 (INEGI, 2007), se obtuvo que disminuyeron el tamaño de los núcleos agrarios, la superficie de uso común, de tierras laborables, el predio por sujeto agrario así como el número de trilladoras, tractores, bodegas e infraestructura ganadera. El número de unidades de producción rural sin actividad agropecuaria se incrementó de manera importante, pues de 584,817 que había en 1991, en 2007 se encontraron 1.4 millones, lo que indica el aumento de abandono de la actividad por los productores.

Respecto al financiamiento, tomando en cuenta los censos de referencia, el saldo es negativo. Pues mientras que en 1991 existían 744,400 unidades de producción bajo el esquema de algún tipo de financiamiento, en 2007 sólo 172,585 recibieron crédito. Meza (2008), respecto al crédito para los productores de más bajos ingresos, afirma:

...un efecto inmediato de la reforma fue la reducción drástica del crédito al campo, particularmente a los pequeños productores de más bajos ingresos. Con el desmantelamiento del sistema Banrural y la reorientación de la política de FIRA, el crédito dirigido a campesinos de más escasos recursos se contrajo notablemente y la Financiera Rural (Finrural) está muy lejos de alcanzar la cobertura del sistema que le antecedió.....

Con lo anterior tenemos que la problemática que aquejaba a los campesinos del país antes de instrumentada la reforma de 1992, en el lapso de análisis – dieciséis años-, en el mejor de los caos se han mantenido cuando no agudizado. Las intenciones enunciadas que implicaba la reforma, entre las cuales estaba sacar de la postración y pobreza en que se encontraba el sector agropecuario no han tenido verificativo. La certidumbre jurídica que dio Procede no ha sido suficiente para que el capital privado revitalice la economía rural.

Sin embargo, teniendo en cuenta que parte sustancial de la reforma al artículo 27 constitucional efectuada en 1992 dotó de una nueva configuración al ejido, haciendo posible que las tierras ubicadas en este tipo de régimen pudieran ser otorgadas en contratos de arrendamiento, aparcería y compraventa, entre otros, se hace necesario poner atención al desarrollo del mercado de tierras.

---

155 INEGI. Censos Agropecuarios de 1991 y 2007.

La atribución concedida al ejido de adopción del dominio pleno, fue vista por los críticos de la enmienda constitucional como una forma agresiva de desarticular a esa forma social de tenencia de la tierra. Por otra parte, la expectativa de la autoridad respecto a la adopción del dominio pleno era muy alta. Debido a las oportunidades que implicaba la propiedad privada, se asumía que un gran número de ejidos optarían por este tipo de régimen, porque los ejidatarios mismos empujarían a la asamblea hacia la adopción del dominio pleno sobre sus parcelas<sup>156</sup>.

Sin embargo, de acuerdo al Registro Agrario Nacional, para el año 2008 solamente el 2.2 por ciento de la superficie parcelada había adoptado el dominio pleno<sup>157</sup>. De ese dato se puede deducir que la celebración de contratos de compraventa con personas ajenas al núcleo ejidal no se han llevado a cabo en la cantidad deseada por los pensadores de la reforma.

Además, se esperaba un gran aumento de las operaciones de compra-venta de tierra ejidal, que era el aspecto más deseado por los promotores de la reforma de 1992, dado su efecto sobre la agregación de la propiedad en un menor número de productores y/o empresas. Sin embargo, según la Procuraduría Agraria, en 2006, este tipo de transacciones sólo habían involucrado el 2.9 por ciento de los 105 millones de hectáreas que pertenecen a ejidos y comunidades. Lo cual se relaciona con la falta de interés de los ejidos por adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas.

Tampoco el capital privado llegó en la forma prevista. Debe considerarse que en la mayoría de los casos documentados de adopción de dominio pleno, en realidad ha operado un cambio de uso del suelo. Es decir, el cambio de régimen no ha impactado positivamente en el desarrollo del sector agropecuario, pues la conversión a propiedad privada ha sido para facilitar la expansión de las poblaciones, ante la presión de los desarrolladores urbanos. Así lo refieren los casos en Baja California Sur, Chihuahua, Tamaulipas y Sonora.

El discurso que alegaba en torno a las bondades de la reforma está lejos de haberse materializado; al igual que la visión que veía el ocaso completo del ejido, si bien el ejido ha sido minado en su potencial de desarrollo, y una buena parte de sus habitantes tuvo que emigrar, al reducirse las posibilidades de empleo e ingreso familiar. Contradictoriamente, sin embargo, la propiedad ejidal de la tierra se consolidó como forma de tenencia dominante, no habiendo ocurrido la compactación de la propiedad en grandes superficies agrícolas aptas para la producción a gran escala. Los diseñadores de políticas erraron en sus expectativas.

La pretensión de desarrollar el mercado de tierras se apoyó en la idea de que bastaba con asignar derechos de propiedad y su especificación formal legal para que el mercado operara su magia: la propiedad terminaría en manos de quienes tenían capacidad de invertir en el campo y hacer un uso productivo de ella. La corrección de esa deficiencia institucional debía traducirse en aumento de la producción y del ingreso y en crecimiento sectorial. Se le dio un peso excesivamente alto a ese cambio

---

156 Para tomar la decisión de adoptar el dominio pleno ejidal, es necesario que la Asamblea se encuentre instalada con un 75% de sus miembros si se trata de la primera convocatoria, quedando legalmente instalada con un 50% más uno si se trata de segunda convocatoria.

157 La manifiesta falta de intereses por parte del ejidatario en su conversión a propietario privado permite deducir que el mismo no se siente inseguro en su calidad de usufructuario de la tierra ejidal, que contrario al argumento oficial pro-reforma, la mencionada "mayoría de edad" no le interesa, quizá porque no redundaría en un beneficio palpable o adicional.

institucional; no respaldado por evidencia empírica. Como dato en sentido opuesto se puede mencionar al periodo correspondiente al milagro agrícola de México: en un marco de reparto agrario y de luchas agrarias, un conjunto de políticas públicas, el cambio tecnológico y la dinámica de precios se alinearon para permitir niveles de rentabilidad que facilitaron la modernización agrícola en buena parte del territorio nacional.

La seguridad en la tenencia de la tierra de uso agrícola no era suficiente en sí misma para compensar un escenario de precios en descenso, inducido por la apertura comercial y el retiro de políticas públicas de fomento, en un entorno de bajo incremento de los rendimientos y políticas macroeconómicas adversas.

El hecho de que la vía para la ampliación de la escala de operación en Sinaloa-cuyo sector privado en la agricultura fue promotor interesado de la reforma, para ganar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra-sea la renta, sugiere la existencia de un problema de acceso al crédito en condiciones competitivas, particularmente para mantener la marcha de sus operaciones.<sup>158</sup> Difícilmente, en un marco de escasez de crédito para el avío agropecuario, un productor destinará recursos económicos a adquirir tierras, lo que equivale a fijar capital y ampliar la demanda de crédito para operar. Un productor de este tipo no busca estatus como propietario de grandes extensiones de tierras, sino elevar sus utilidades.

En este estado, en el año 2006, de las 300 mil hectáreas ejidales, sólo 50 mil eran cultivadas por sus titulares, el resto se encontraba rentado.<sup>159</sup> Ana de Ita (2007) refiere que en ese Estado existe una élite de grandes productores dedicados a la siembra de maíz y frijol. La experiencia ha mostrado a titulares de derechos ejidales en Sinaloa que la pérdida de sus tierras puede llevarlos a una situación de mayor precariedad, si no se generan fuentes de ingreso alternativas, pues los ingresos por la venta se agotan rápidamente.<sup>160</sup>

A la luz de los fallidos resultados de la reforma de 1992, el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) propuso reformas, adiciones y la derogación de diversas disposiciones de la ley agraria. Ésta fue presentada el 27 de noviembre de 2012 ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. En ella aunque de manera tibia, el ex presidente reconoce que existen en el país muchas familias campesinas

---

158Recurriendo a Sinaloa como referente, el escenario de precios al alza en maíz y otros granos en la segunda mitad de la primera década de este siglo tuvo el efecto presionar hacia el aumento en la renta del suelo de uso agrícola, en un primer momento; después dio suficiente liquidez a un segmento de productores como para que realizaran nuevas inversiones en vehículos, maquinaria, aparatos e implementos, y para la adquisición de tierras, aún a precios más elevados. En general, cuando el productor hace frente a una situación de alta disponibilidad de efectivo una de sus opciones es la compra de tierras para ampliar la escala de operación; si no se está en una situación de tal tipo, la opción mejor es la renta del suelo, porque de esta manera no se desperdicia la liquidez y se eleva la necesidad de crédito, el cual puede ser difícil de conseguir a tasas adecuadas. Como los mercados de crédito no funcionan bien, los montos a los cuales se accede al principio de las operaciones siempre quedan cortos respecto a las necesidades, y obligan a recurrir adicionalmente a crédito de fuentes que son más costosas.

159 Información revelada por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria. (ASERCA)

160 Debido a la existencia de un mercado desarrollado de renta del suelo agrícola, para muchos ejidatarios de Sinaloa puede ser mejor opción mantener la posesión de la tierra: si la cede en renta elimina el riesgo asociado a cambios climáticos y de precios, y no se ve sujeto a la incertidumbre de conseguir recursos para trabajar la tierra; a ese ingreso puede sumar otro(s), al verse libre para encontrar otra ocupación, la cual puede ser en su misma parcela o en otras actividades. Eventualmente podría sembrar directamente su tierra si confronta buenas expectativas de precios en cultivos de baja inversión, como el frijol o el sorgo. Además, la pertenencia al ejido o la conservación de la parcela puede hacer posible el acceso a beneficios de diversos programas públicos.

con ingresos económicos mínimos y que la política social de su gobierno no alcanzó a remediar su difícil problemática.

En reiteración de la manida argumentación, señalaba que un alto porcentaje de campesinos no contaba con un patrimonio mínimo, nulo en muchos de los casos, debido a que no se les reconocía como propietarios de sus tierras. No siendo aquellas susceptibles de ser puestas en garantía, lo que dificultaba su acceso al crédito.<sup>161</sup> En tal sentido, no se podía dar la idónea generalización del uso de garantías mobiliarias, recurriéndose en gran medida a garantías hipotecarias.

Para el ex presidente Calderón el problema en el campo mexicano seguía siendo, al igual que veinte años atrás, la asignación de derechos de propiedad. La parte más significativa de su iniciativa de reforma legal pretendía hacer que el ejidatario adquiriera el dominio pleno, quitando poder de decisión a las asambleas ejidales. Se reconocía que de 31,628 ejidos existentes solamente 3,685 habían adquirido dicho estatus, menos del 12 por ciento del total. Solamente el desconocimiento del funcionamiento de los mercados de crédito hace posible que se acepte como válida la justificación de la iniciativa. La banca privada no compromete recursos propios en el sector agropecuario porque estas actividades son de alto riesgo, implican un tiempo de recuperación de créditos más largo, son comparativamente poco rentables frente a otras alternativas, siendo los créditos complicados de administrar y recuperar. Realmente el que la tierra no pueda ser dejada en garantía no es un factor determinante.

El actual marco legal agrario da a la Asamblea Ejidal formalmente instalada la facultad de decidir sobre el otorgamiento del dominio pleno sobre las parcelas, una vez hecha la delimitación y certificación. La iniciativa de decreto de Felipe Calderón pretendía anular dicha formalidad, convirtiendo al ejidatario en propietario de la misma.<sup>162</sup>

El ex presidente manifestaba que la reforma a que se hace referencia, entre sus objetivos principales buscaba transitar con celeridad a la titulación en favor del ejidatario de su parcela<sup>163</sup>. Como se señalaba en el texto de exposición de motivos, de los 31,628 ejidos que cuenta el Registro Agrario Nacional en México, 24,890 se encuentran parcelados, es decir casi el 80 por ciento del total. Sobre una base de 5,465,194 certificados parcelarios expedidos, se pasaría de inmediato al régimen de propiedad privada. Es decir más de 26 millones de hectáreas dejarían de ser de manera rápida superficie ejidal.

Procede y el Ejido Las Vacas

El Ejido Las Vacas se caracteriza por ser el más grande del país, abarca 4 de los 18 municipios del estado de Sinaloa, dispone de tierras de riego en buena parte de su extensión territorial y está situado en la parte norte, la más agrícola de este estado. Las tierras de riego hacen frente a la presión urbana para el cambio en el uso del suelo. Los resultados muestran que los actores sociales no han reaccionado en la forma

---

161 Evidentemente el ex presidente Calderón se refiere a la banca privada, la que por cierto para nada privilegia el otorgamiento de créditos a la actividad agropecuaria, ejercida ésta por propietarios privados o por ejidatarios. Unos y otros recurren a los apoyos que provee para esos fines el propio gobierno.

162 Artículo 62.- Una vez asignada la parcela, el Registro Agrario Nacional emitirá el título de propiedad y lo someterá a inscripción en el Registro Público de la Propiedad que corresponda.

163 Lo que sin duda encierra un intento agresivo de la autoridad por provocar la extinción de la propiedad social y sujetar la superficie rural a las reglas del derecho privado.

esperada a la inducción de presiones de mercado, que el tipo de reacción depende de sus patrones culturales y valores, y los contextos y trayectorias históricas propias, lo cual se refleja en la forma en la cual la propiedad es transferida.

Este núcleo no ha adoptado el dominio pleno, sin embargo, las ventas de tierras han estado presentes. Se llevan a cabo entre ejidatarios y entre éstos con personas ajenas al núcleo. Las de este último tipo se realizan al margen de la legislación, ya que ésta dispone que para efectuar actos de compraventa con personas ajenas al núcleo agrario, éste debe haber adoptado el régimen de dominio pleno, para que de esta forma el ejidatario (el vendedor en el caso) pueda desincorporar su parcela del régimen ejidal, constituyéndose en propietario privado, sujetando su dominio a las reglas del derecho civil, el que le permite efectuar actos como el de compraventa, sin ninguna limitación más que las que la propia ley establece.

Siendo ilegal la venta con terceros, la manera en que se está llevando a cabo el traspaso de tierra dentro de este ejido es por medio de contratos de usufructo, los cuales se formalizan por escrito. Las partes los realizan por cincuenta años prorrogables por otros cincuenta años (“al fin y al cabo quien va a vivir tantos años, refieren”). Ante pregunta expresa realizada al Presidente del Comisariado Ejidal, sobre los motivos por los que no ha adoptado el ejido el dominio pleno, manifiesta que “eso no va a suceder al menos durante el tiempo que dure mi gestión como Presidente.” Argumenta que al adoptarse dicha figura se perdería por completo lo que queda de vida colectiva dentro del núcleo, que afirma tiene que ver con las costumbres, su historia, un pasado común, dándose paso prácticamente a la desaparición del núcleo ejidal.

También refirió el entrevistado defuertes presiones recibidas por parte de la Residencia de la Procuraduría Agraria en Guasave. Afirmaba que mínimo dos veces a la semana era visitado por una visitadora agraria de dicha dependencia, tratando de convencerlo para promover la incorporación del ejido al dominio pleno, sin embargo afirma “tampoco me he cansado de decirle que mientras sea yo el Presidente del ejido, eso no sucederá”. Manifestó que dicha funcionaria había tratado de convencerlo argumentando todos los beneficios que la adopción del dominio pleno le puede proveer al núcleo, diciéndole, incluso, que a ella ante sus superiores le hace falta el cumplimiento de esa meta (incorporar al ejido) que le fue encomendada desde que le asignaron la atención al núcleo.

El ejido de incorporó a Procede el 13 de febrero del año 2000. En la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras se reconocieron derechos ejidales de 785 personas que habían adquirido sus derechos por enajenación desde mucho antes, ello con el ánimo de evitar disputas y de otorgarle formalidad a situaciones que de hecho se practicaban dentro del núcleo.

Posterior a la incorporación a Procede se han celebrado dentro del núcleo 236 actos de compraventa, involucrando los mismos una superficie aproximada de 1,600 hectáreas. De dichos tratos, 180 se han llevado a cabo con personas ajenas al núcleo bajo el esquema de contratos de usufructo, ya explicados en líneas anteriores. Según información proporcionada por el Presidente del Comisariado Ejidal, el 80 por ciento de este tipo de tratos ha terminado en el traspaso de la totalidad de los derechos parcelarios del ejidatario. La otra parte, es decir, los llevados a cabo entre personas pertenecientes al núcleo, han implicado contratos escritos, ya sea que se refieran a la venta de una parcela completa o a

fracciones de ésta. La venta de parcelas completas en la gran mayoría de los casos concluye con la obtención de certificados expedidos por el Registro Agrario Nacional. Por el contrario, la venta de fracciones al no estar permitida por la ley, no existe la posibilidad de obtener una certificación, surgiendo así la necesidad de otorgarle algún tipo de garantía o certidumbre al trato, razón por la que se elabora un contrato privado con la asistencia de dos testigos, quienes firman el mismo, haciendo entrega de una copia al Comisariado Ejidal<sup>164</sup>.

Sin lugar a dudas, la costumbre de los ejidatarios del núcleo de dejar constancia por escrito de la realización de dichos actos se ve influida por el valor económico de la tierra, ya que el precio al año 2012 de la hectárea era de 300 mil pesos. Es fácil deducir que nadie va a entregar a otro esa cantidad de dinero sin darle formalidad al acto, incluso cuando se trata de una fracción de tierra.

Un caso en particular que evidencia lo anterior es el del ejidatario de nombre Marco Antonio Valdez Gutiérrez, quien según información del RAN, con datos al mes de septiembre de 2012, es titular de 18 derechos parcelarios, los que amparan una superficie en su favor de 180 hectáreas, habiendo adquirido 170 de otros ejidatarios mediante compraventa. Esta persona celebró cada uno de esos actos con las formalidades que al efecto se requieren para obtener con posterioridad la expedición por el Registro Agrario Nacional de los certificados correspondientes a su nombre, no dejando ningún elemento que en el futuro pudiera ocasionarle conflictos con los vendedores o los familiares de éste. Cabe apuntar que esta persona es el ejidatario que más tierras dispone dentro del núcleo, abarcado una superficie de 400 hectáreas. Como se ha apuntado, es titular de 180 hectáreas y el resto, es decir 220 hectáreas, las renta. Este ejidatario dispone pues de casi 2 por ciento de la superficie total del ejido.

En ese ejido, arrendatarios y compradores de tierra son personas provistas con recursos materiales, dueños de máquinas como tractores, trilladoras, sembradoras, empacadoras, algunos dueños o socios de empresas que se dedican a vender fertilizantes e insumos agrícolas. Tales características los colocan en una situación cómoda para realizar de manera ventajosa y competitiva la actividad principal del sector, esto es la agricultura. Por lo general no acuden a la contratación de crédito privado para sembrar los cultivos, aunque algunos si acuden a la Financiera Rural, debido a que la tasa de interés que maneja es la más baja del mercado, 6 por ciento.

Ahora bien, quienes arriendan o venden, se encuentran en el otro extremo de la clase antes descrita, ya que prácticamente con lo único que cuentan es con la tierra, lo cual no resulta suficiente para dedicarse a la actividad. Al carecer del resto de los elementos necesarios para desempeñar el trabajo, no les queda otra opción para sostener a su familias que la de rentar y en los casos más extremos vender su parcela. Quien vende su parcela en este ejido por lo general se dedica a alguna otra actividad, principalmente dentro del giro del comercio, quienes la rentan se sostienen principalmente de los ingresos que ello le genera.

Por otra parte, en lo que se refiere a los contratos de arrendamiento, manifestó el Presidente del Comisariado Ejidal que estos al igual que los de compraventa se vienen realizando en el ejido mucho antes

---

164 La característica anterior se aparta de lo referido por Robles Berlanga (2003), en el sentido de que en el país el 80% de los tratos agrarios son orales, no dejando constancia por escrito.

de 1992, cuando fueron legalmente aceptados. Asimismo, observa que el dinamismo en su celebración ha sido mucho mayor en años recientes, es decir con posterioridad a la reforma y a la incorporación del ejido a Procede. Más de 17,000 hectáreas se encuentran rentadas, lo que constituye el 80 por ciento de la superficie total, la cual es de 21,532 hectáreas. Afirma también que en números redondos unas 10,300 se han rentado después de 1992, lo que indica que este tipo de contratos se incrementaron en un 67 por ciento.

La renta de tierras en el ejido se ha llevado a cabo tanto con miembros del núcleo como con personas ajenas al mismo. En el primer caso la proporción es de alrededor del 60% y en el segundo de 40%. El precio de la renta de la hectárea en 2012 era de 10 mil pesos por un año. El cual por lo general se cubre en su totalidad al arrendador en un mismo pago, al momento de concertarse el trato o en fecha determinada.

Otro aspecto a considerar en la dinámica de tierras dentro del ejido es la situación de las mujeres ejidatarias. Existen 623 mujeres titulares de derechos ejidales, amparando éstos una superficie parcelada de 7,020 hectáreas. Por tanto, un 32 por ciento de la superficie corresponde a la titularidad de mujeres. Sin embargo, más del 70 por ciento de dicha superficie es objeto de algún trato de arrendamiento o de aparcería, siendo este último uno de los más celebrados por las mujeres del ejido, sobre todo por las viudas mayores de sesenta años.<sup>165</sup>

El incremento en la celebración de contratos de compraventa y renta de tierras en el Ejido Las Vacas fue incentivado por la incorporación del núcleo a Procede, haciendo evidente un mayor desarrollo del mercado de tierras. Lo anterior, ha beneficiado a productores agrícolas que asumen una lógica comercial, aún en el caso de ejidatarios, debido a su mayor disposición de activos y capitalización. Asimismo, y derivado sobre todo del valor que tiene la hectárea en este ejido, arrendadores y vendedores, a pesar de salir de la actividad, han podido en muchos casos insertarse en otra, como el comercio de servicios dentro del propio ejido o en ciudades como Los Mochis, Guasave o Ciudad Obregón, Sonora.

El fenómeno de la migración persiste sobre todo en los jóvenes, hijos de ejidatarios quienes al egresar de sus estudios profesionales deben buscar trabajo en otras partes, siendo los principales puntos de destino ciudades fronterizas como Mexicali, Tijuana, Ciudad Juárez, Agua Prieta y Nogales. Claro está, también existen muchos casos de jóvenes que sin haber estudiado se dedican al trabajo del campo en el propio ejido o en poblados vecinos, desempeñándose como tractoristas, jornaleros u otras labores propias de la agricultura, no siendo pocos los hijos de ejidatarios sin tierra que realizan esas actividades<sup>166</sup>.

## **Conclusiones**

En Sinaloa, en términos de lo pretendido por la reforma de 1992, en lo que se refiere al mercado de tierras, se han encontrado efectos diferenciados respecto al resto del país. El Programa de

---

<sup>165</sup>Información proporcionada por el Presidente del Comisariado Ejidal de Las Vacas Ing. Juan Ernesto Cota Leyva, en entrevista realizada el 17 de noviembre de 2012.

<sup>166</sup>Manifestaciones hechas por el Presidente del Comisariado Ejidal del Ejido Las Vacas, Ing. Juan Ernesto Cota Leyva en entrevista realizada el día 13 de enero de 2013.

---

Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares fue parte medular en términos de la creación de bases para su desarrollo.

Si se atiende al discurso del ejecutivo para justificar la reforma y lo que prometía, se está ante un proyecto fallido. La iniciativa de nueva reforma de Felipe Calderón que pretendía hacer frente a ese fracaso así lo confirma. El minifundio sigue siendo dominante en la estructura agraria, y hasta se incrementó en la mayor parte de los estados del país, sobre todo en los estados del sureste. En Sinaloa se ha reducido ese tipo de explotaciones, pero no de manera sustancial.

En general, queda la impresión de que los diseñadores de la reforma tenían una baja comprensión de la forma en que los actores en el campo toman decisiones económicas y respecto al funcionamiento de los mercados relacionados con la agricultura. Por ejemplo, la posibilidad de agregación de la propiedad a través del mercado es mayor cuando la posibilidad de rentabilidad es alta que cuando se tienen actividades deprimidas, debido a que se tiene efectivo o porque se genera confianza en que los créditos pueden ser cubiertos. Un campo deprimido genera pobreza y alienta la emigración, pero no necesariamente la transferencia de la propiedad, pues para ello debe haber compradores con recursos suficientes. En una situación de depresión, es más probable que la tierra termine en manos de quienes buscan lavar dinero ilícito, según lo muestra la experiencia de Sinaloa.

Así como hay presiones de mercado para el aumento de la escala de operación de las explotaciones agropecuarias, también hay presiones para un mayor fraccionamiento de la propiedad, aún de la privada, que se derivan del hecho de que la cantidad de tierras es fija y los miembros de la familia son varios. El envejecimiento del jefe familiar y la cercanía a la terminación de la vida presiona hacia el fraccionamiento de la propiedad vía herencia. En tanto existan otras alternativas de hacer vida la presión hacia el fraccionamiento de la propiedad puede verse restringida, pero si no es el caso puede ocurrir lo contrario. A final de cuentas, el tamaño de las explotaciones es el reflejo de la relación más general establecida entre población y tierra disponible.

El aumento de la densidad demográfica restringe severamente la posibilidad de concentración de la propiedad agraria; las grandes propiedades, tipo latifundio, solamente son viables en regiones de muy baja densidad demográfica por kilómetro cuadrado. El incremento demográfico lleva a la división de la propiedad, porque aumenta la demanda de tierras; y también al cambio en el uso del suelo, para encontrar alternativas de aprovechamiento más rentables que las que ofrecen la ganadería o la agricultura.

La implementación de Procede, como expresión de la reforma de 1992, ha facilitado el incremento de las transacciones, tanto respecto a la posesión definitiva de la tierra como respecto a la cesión temporal. En algunos estados del país ha aumentado la práctica de la aparcería como vía de agregación de la propiedad, pero en el caso de Sinaloa la vía ha sido la renta de tierras. El aumento de la escala de operación ha sido factor importante en la conformación de explotaciones comerciales viables, pero no ha conducido a la conformación de grandes latifundios privados. Sin embargo, el ejido está sujeto a presiones que reducen su existencia como base de organización de la vida de la comunidad rural. Cada vez es más complicado hacer frente a esas presiones.

El escaso interés de los ejidos del país por adquirir el dominio pleno sobre sus tierras se entiende como una forma de resistencia. La seguridad en la tenencia no se traduce en seguridad respecto a la conservación de su forma social de vida, de ahí que se opte por la barrera de la no adopción del pleno dominio.

Los tratos de venta y renta con tierras ejidales se han verificado desde el surgimiento mismo del ejido mexicano, aun habiendo sido expresamente prohibidos por la ley. En el presente, a pesar de que marco legal permite diversos actos con la tierra, éstos nosiempre se llevan a cabo dentro de su ámbito formal. La inobservancia de formalidades no implica que los tratos no se respetan. La certeza o confianza con la que el ejidatario ejerce sus derechos se deriva de una práctica social consensuada.

En la mayor parte de los ejidos de Sinaloa, la lógica económica de la reforma de 1992 se ha impuesto, aunque no ha derivado en los resultados previstos por los diseñadores, en detrimento de justicia social. La reforma no permitió sacar a los campesinos de su situación de empobrecimiento, pero sí redujo sus oportunidades, aún de empleo, y alentó la entrada en procesos de migración (rural-urbano y local-internacional).

#### Bibliografía

- Calva José Luis. (1991) Posibles efectos de un Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos sobre el sector agropecuario. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 53. No. 3. El Tratado de Libre Comercio y la Frontera Norte (Jul-Sep). Pp 11-124. UNAM, México.
- ..... 1993) La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la Nueva Ley Agraria. Fontamara, México.
- CONEVAL, 2010: [www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do).
- de Ita Ana (2007). Catorce años del TLCAN y la Crisis de la Tortilla. *Fightinfitas.org*
- Herrera Adriana. (1996) Mercado de Tierras en América Latina: dimensión social, página electrónica de la FAO.
- Inegi, Censo Agropecuario de 1991.
- Inegi, Censo Agropecuario de 2007 consultable en <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=23824>
- Pazos, Luis (1991). La disputa por el ejido. Diana, México, p. 20.
- Robles Berlanga H. Manuel. (2010) Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina, estudio de caso México, FAO, México.
- Posner Richard A. (1998). El Análisis Económico del Derecho, FCE, México, pp. 7-33.
- Secretaría de la Reforma Agraria. (1997) *La Transformación Agraria, origen, evolución, retos*, Vol. II, Sector Agrario, México.
- Gordillo, Gustavo. (1992). Las reformas de 1992 a la legislación agraria. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- Ley Agraria. Consultable en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Agraria. Subsecretaría de enlace legislativo.

Robles B. Héctor Manuel (1996). Saldos de las Reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional. Página electrónica de la Procuraduría Agraria.

Warman G. Arturo (2001). Análisis del campesinado en México, FCE, México.

Tabla 1. Superficie en hectáreas de los distintos regímenes de propiedad de la tierra

	Censo de 1991	Censo de 2007
Régimen ejidal	1,334,420	1,637,551.23
Régimen comunal	129,641	263,385.95
Propiedad Privada	751,121	708,540.53
De colonia	9,179	2,498.63
Pública	16,559	32,883.13
Total	2,240,921	2,644,859.48

Tabla 2. Incremento de superficie ejidal en algunos municipios del estado de Sinaloa.

	Censo de 1991	Censo de 2007
Badiraguato	40,869	70,981.18
Concordia	7,341	13,344.43
Choix	44,889	105,345.71
Cosalá	17,455	42,511.61
San Ignacio	62,661	122,944.32

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi

Tabla 3. Incremento de superficie rentada en Sinaloa en el periodo comprendido de 1991 a 2007.

Municipios	Censo de 1991 (Has)	Censo de 2007 (Has)
Guasave	12,543.48	58,761.71
Ahome	10,235.397	55,621.76
El Fuerte	8,848.87	17,146.98
Culiacán	7,975.63	39,310.73
Navolato	5,849.95	31,925.03
Mazatlán	3,165.19	2,339.82
Sinaloa	2,937.16	20,278.35
Mocorito	2,863.38	11,058.28
Rosario	1,717.48	888.74
Angostura	1,194.584	20,296.73
Salvador Alvarado	994.86	8,424.98
Elota	992.08	10,068.14
Choix	511.40	2,024.16
Escuinapa	404.07	1,377.94
Concordia	178.00	264.59
Cosalá	94.00	380.45

---

Badiraguato	58.13	505.13
San Ignacio	29.50	742.86

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi

## Cambio institucional e innovación en el manejo de las pesquerías: la experiencia de la curvina golfina en el Alto Golfo de California<sup>167</sup>

**Álvaro Bracamonte Sierra**

abraca@colson.edu.mx

**Rosana Méndez Barrón**

rosanamboo@hotmail.com

El Colegio de Sonora

### Introducción

La curvina golfina (*Cynoscion othonopterus*) es uno de los recursos marinos más importantes en el Alto Golfo de California (AGC). Constituye una pesquería singular, cuya explotación se da en medio de un complejo entramado biológico, económico, social y político. En primer lugar la pesquería se desarrolla en un área natural protegida a la que arriba justamente cuando para reproducirse. A ello se suma que es aprovechada por varias localidades (Golfo de Santa Clara y Puerto Peñasco en Sonora, San Felipe y las comunidades del Bajo Río Colorado en B.C.) asentadas en la región del Alto Golfo de California, entre ellos los Cucapás, un grupo étnico local con una cultura y vocación productiva concentrada en la pesca y con graves problemas de marginación social y económica.<sup>168</sup>

La CG proporciona un beneficio económico significativo para los pescadores, situación que explica el incremento acelerado del esfuerzo.<sup>169</sup> No obstante, su condición endémica y la diversidad de actores involucrados, hacen de esta pesquería un asunto de interés público, donde el debate constante es *cómo proporcionar ingresos económicos a los productores regionales y al mismo tiempo garantizar la permanencia de la especie.*

Una de las acciones aplicadas tiene que ver con la implementación de un esquema de manejo pesquero sustentado en un Sistema de Cuotas de Captura (SCC); el SCC es una estrategia de manejo novedosa que trata de integrar los aspectos económicos y de mercado con la sustentabilidad de los

---

167 Ponencia presentada en IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales “La construcción del futuro. Los retos de las Ciencias Sociales en México” 24 al 28 de marzo, San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

168 A esta situación se suma que es un recurso endémico del Alto Golfo, la disminución de agua dulce a la cuenca baja del Río Colorado y el incremento de contaminantes orgánicos e inorgánicos.

169 Al ser una especie de fácil captura, cuya inversión costos de operación son bajos, y que por tanto garantiza un alto margen de utilidad. Esta situación ha ocasionado una creciente demanda por su captura, atrayendo a usuarios “no pescadores”, incrementado el esfuerzo e desestabilizando los mercados (Bracamonte, 2013).

ecosistemas marinos.<sup>170</sup> Mecanismos, como estos han sido implementados en países como Australia, Estados Unidos, Canadá, Perú, Nueva Zelanda y Chile, para diversas pesquerías, lo que ha contribuido a la ordenación y sustentabilidad de las mismas. En México se han implementado SCC en el aprovechamiento de langosta, abulón, y almeja pismo, con buenos resultados.<sup>171</sup>

El proceso de ordenamiento a partir de cuotas de capturas en la pesca de curvina golfina iniciado en 2012 es considerado un éxito para las autoridades pesqueras y para algunas ONGs ambientalistas, pues además de establecer reglas claras sobre el volumen a capturar por área y/o grupo de pescadores, ha posibilitado impulsar un entorno institucional de cooperación y acuerdos. En ese sentido puede decirse que el ordenamiento de la pesquería basado en un SCC constituye una innovación de política pública, la cual merece documentarse para replicarse en un futuro a otras pesquerías.

El objetivo del presente artículo es documentar el proceso para establecer el SCC, sus alcances y problemáticas. De igual forma se busca analizar si su éxito se asocia al cambio institucional y al proceso innovativo registrado en el manejo de las pesquerías. Para cumplir con este objetivo esta ponencia se organiza en cuatro partes. En la primera se aborda el contexto geográfico, esto es la Región del Alto Golfo de California (AGC), y en especial las características y problemáticas en torno a la pesquería de Curvina Golfina (CG); de igual forma se hace una rápida revisión sobre los antecedentes en materia de ordenamiento y manejo pesquero implementados a la fecha en dicha pesquería. En la segunda se analiza el papel de la innovación en el manejo de recursos naturales o de uso común (RUC) y en el tercer apartado se abordan los pormenores de la experiencia del establecimiento de un Sistema de Cuotas de Captura en la pesquería de curvina golfina durante la temporada 2012. Finalmente se presentan algunas conclusiones y la relación de bibliografía consultada.

## **I. Región del Alto Golfo de California (AGC). Contexto geográfico**

El Golfo de California es considerado, por su diversidad y riqueza pesquera, como el acuario del mundo. El AGC es una subregión cuya actividad económica principal descansaba hasta hace unas décadas en la pesca. Todavía lo es en algunas localidades. Entre las principales pesquerías de la zona destacan: el camarón, el chano, la curvina golfina, sierra, etc. El esfuerzo pesquero y el tipo de artes utilizados sobre exponen la sustentabilidad de la actividad y ponen en peligro de extinción varias especies endémicas. Esta zona se ubica en la región noroeste de México, en la confluencia de los estados fronterizos de Sonora y Baja California (Mapa núm. 1).

---

<sup>170</sup>El SCC funciona en base a la asignación de un volumen total de captura (tope máximo) para un determinado recurso/especie. Esta captura total se divide entre el total de participantes dentro de la pesquería, otorgando un derecho seguro -cuota- a cada pescador, permisionario o cooperativa. La asignación de este "derecho" reduce el esfuerzo pesquero y evita por tanto la sobreexplotación; garantiza mayor control sobre los precios y calidad del recurso, maximizando así su valor, y no su volumen.

<sup>171</sup> Como la estabilización de las poblaciones y el desarrollo de una pesca responsable (Bracamonte, 2013).

Mapa núm. 6

Región del Alto Golfo de California y zona de  
Aprovechamiento pesquero de curvina golfina



Fuente: SAGARPA, CONAPESCA (2011a).

Al respecto se han desarrollado acciones de mitigación desde tiempo atrás; dicha intervención busca ordenar la pesca mediante una serie de cambios institucionales que incluyen vedas, restricciones de áreas de pesca, normas y planes de manejo específicos todo lo cual redundará en cambios tecnológicos, reestructuración productiva o bien en la reducción del esfuerzo pesquero. Estas y otras medidas se enmarcan en una acción de política conservacionista como es la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (RBAGCYDRC). Una de las acciones más visibles en ese sentido es la estrategia de cuotas de captura aplicada a la curvina golfina.

#### a) Pesquería de Curvina Golfina: Características y problemáticas

La curvina golfina es uno de los recursos marinos de mayor importancia en el AGC, tanto por sus niveles de producción, como por su valor en el ecosistema (Figura núm. 2).<sup>172</sup> Entre 1917 y 1940, junto con la totoaba (*Totoaba macdonaldi*), fue una de las pesquerías de escama más significativas de la región: casi la totalidad de la producción era exportada a California, E.U.A. Es una especie/pesquería en situación de alerta por sobreexplotación desde hace algunos años y algunos de los principales indicadores que la catalogan como una pesquería sensible son la reducción de la talla y el alto esfuerzo pesquero que experimenta.<sup>173</sup> A este escenario se suma que es una pesquería de alta demanda temporal y regional, esto es, se captura entre los meses de febrero a mayo y en ella participan pescadores de dos entidades

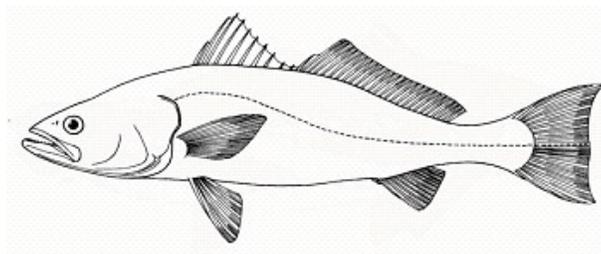
<sup>172</sup> Pertenece a la familia *Sciaenidae*, junto con la totoaba y el chano, comúnmente llamados roncadores. Esta rama de peces representa uno de los grupos de mayor peso comercial dentro de los recursos demersales marinos de México, e inclusive a nivel mundial (CONAPESCA-SAGARPA, 2010). Algunos estudios la señalan como especie endémica del Golfo de California, ya que su distribución conocida es desde la región de La Paz B.C.S. y el sur de Sonora, hasta el Delta del Río Colorado (Román et. al., 1998).

<sup>173</sup> Mediante el análisis de los histogramas de frecuencias de tallas de ejemplares de la captura comercial, entre febrero y mayo en el GSC, en los años 1998 y 2002, se documentó la variación de la talla promedio la cual se redujo en 8.65 cm durante los primeros 4 años de la pesquería, manteniéndose entre el 2002 y 2006 en 65 cm en promedio de longitud total (CONAPESCA-SAGARPA, 2011).

(Sonora y Baja California), así como el involucramiento de grupos vulnerables (indígenas Cucapá). Asimismo se realiza dentro de los límites de una Área Natural Protegida, la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (RAGCDRC). Todo ello la ubica dentro de un ambiente de alta complejidad y de distintas facetas: ambiental/biológico; económico/productivo; social/político.<sup>174</sup>

Figura núm. 2

**Curvina Golfina: características físicas**



Fuente: CONAPESCA-SAGARPA, 2010.

**b) Estrategias de manejo para la curvina golfina: antecedentes**

El Alto Golfo de California (AGC) por su riqueza marina y notable dinamismo de la economía pesquera ha experimentado múltiples experiencias de intervención pública que buscan controlar la sobreexplotación del recurso que en algunos casos, como se sabe, ha llegado al extremo de ponerlos en peligro de extinción. Ejemplos de esas políticas conservacionistas es el establecimiento de la RAGCDRC y los programas de compensación para productores que retiran sus embarcaciones, o los subsidios para la reconversión productiva o tecnológica.

A la fecha hay avances en materia legal para la protección de la especie de un posible colapso, así como para incentivar estrategias para un aprovechamiento sustentable. Como se señaló anteriormente los antecedentes de ordenamiento en torno a esta pesquería datan del año de 1997.<sup>175</sup> Además de las indicaciones contempladas en la legislación vigente (*Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*<sup>176</sup> y la *Carta Nacional Pesquera* 2010),<sup>177</sup> se han adoptado medidas consideradas en la *Norma Oficial Mexicana*

---

174 Otros factores que problematizan aún el desarrollo de la pesquería es que al llevarse a cabo en un área bajo protección ambiental hay una alta presencia/involucramiento de organizaciones ambientales y civiles; de igual forma confluyen entidades de gobierno de los tres niveles (Federal, estatal y municipal) y de distintos ámbitos (económico, agropecuario-pesquero, ambiental), y además es cercana al borde fronterizo con Estados Unidos (USA).

175 Desde 1997 se ha tratado de acordar con los productores, medidas que aseguren un aprovechamiento ordenado del recurso, lo que ha sido difícil ya que todos los usuarios tratan de capturar el mayor volumen posible, además de que aunado a esto, existe el conflicto con los grupos Cucapá, que demandan exclusividad dentro de la Zona Núcleo de la RBAGC, por lo cual se han amparado en diversas ocasiones, generando un conflicto con el resto de los productores (CONAPESCA-SAGARPA, 2011).

176 Sobre los alcances en materia de pesquerías comerciales de escama en flota menor o ribereña (DOF, 2007). Las actividades de pesca de CG, dado que se concentran en un Área Natural Protegida (ANP), también están reguladas por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

177 Esto con relación a las artes de pesca autorizadas para su captura (red agallera escamera de fondo y línea) y lineamientos generales de manejo, las estipuladas dentro del permiso de escama que se emite para cada unidad de producción (Cooperativa o

NOM-063-PESC-2005, que establece las especificaciones normativas para el aprovechamiento del recurso (DOF, 2007);<sup>178</sup> entre ellas el *Acuerdo de veda* que abarca del 1 de mayo hasta el 31 de agosto de cada año (DOF, 2005).<sup>179</sup> Finalmente respecto a contexto ambiental existe el *Decreto y Programa de Manejo de la Reserva del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado* (DOF, 1993); no obstante sobre el manejo responsable de la CG había mucho por hacer a fin de ordenar adecuadamente dicha pesquería. A continuación se describe la experiencia en torno a la aplicación de estrategias de ordenamiento consideradas antecedentes directos de la puesta en marcha del *Sistema de Cuotas Compartido (SCC) para la Curvina Golfina (CG) del Alto Golfo de California (AGC)*.

## **II. Innovación institucional y manejo de los Recursos de Uso Común (RUC)**

independientemente de la escala, sea esta nacional, regional o local, el impulso a las capacidades innovadoras parece inamovible en la promoción de una actividad económica competitiva y ambientalmente sustentable. Los académicos y funcionarios del sector público así como de la iniciativa privada coinciden en que la innovación es uno de los factores más determinantes del desarrollo. La innovación se expresa de diferentes modos, desde las formas clásicas referidas a productos o procesos, como las que derivan de ajustes organizativos en la empresa o las que tienen que ver con cambios institucionales.<sup>180</sup> Estos últimos, adquieren en los últimos años un papel central para elevar la competitividad y organizar la actividad económica, principalmente aquellas que se sustentan en el aprovechamiento de recursos naturales, o dicho de otra forma *Recursos de Uso Común (RUC)*, como es el caso de la actividad pesquera.

La sobreexplotación de los RUC a partir del aprovechamiento pesquero, ha llevado a la búsqueda de alternativas de manejo y regulación que intentan amortiguar el descenso de los stocks de dichos recursos. Se han diseñado mecanismos para preservar las especies y mantener las fuentes de ingreso y sustento de una cantidad apreciable de habitantes, sobre todo aquéllos asentados en las localidades cercanas a los litorales.<sup>181</sup> Estas modificaciones pueden ser consideradas como *innovaciones*

---

permisionario) el que incluye vigencia del permiso, número y descripción de las embarcaciones y equipos autorizados, zona de pesca, sitio de desembarco (DOF, 2010); así como respecto a las disposiciones de carácter ambiental y pesqueros (DOF, 1993).

178 La NOM-063-PESC-2005 para la pesca responsable de CG específica: a) el arte de pesca deberá ser la red agallera de monofilamento, de 14.6 cm (5 ¾ pulgadas) de luz de malla y un máximo de 293 m (160 brazas) de paño relingado de longitud; b) una talla mínima de captura de 65 cm de longitud total, con una tolerancia de 35 por ciento de ejemplares debajo de esa talla (DOF, 2007).

179 La veda tiene cobertura geográfica en la zona de distribución de la especie, incluyendo la porción que comprende la RBAGCDRC. El propósito es proteger la zona de crianza de la especie así como las etapas tempranas de desarrollo de los organismos (reclutas) (DOF, 2005).

180 La innovación se expresa en cinco modalidades: a) de producto; b) de proceso; c) de mercado; d) de tipo organizativo y e) institucional. Las primeras cuatro son habitualmente descritas por la literatura especializada (OCDE, 2006): las dos primeras se refieren al entorno tecnológico y científico de la empresa u organización social; la tercera y la cuarta a la capacidad para innovar en términos institucionales. Las institucionales no son aludidas por los expertos dado que se deducen de las innovaciones organizativas; sin embargo para los propósitos de esta investigación es importante especificarlas pues se relacionan con el cambio normativo que con frecuencia moldea la realidad social imponiendo a los humanos un *modus operandi* particular que los lleva a innovar en los aspectos tradicionales (producto, proceso y organización).

181 La pesca en pequeña escala es la espina dorsal de la mayoría de las comunidades costeras en el mundo. En los países en desarrollo constituye la fuente principal de ingreso y alimento, aunque también es importante en términos de empleo y producción. Se estima que 50 de 51 millones de pescadores del mundo trabajan en este sector, aportando 50 por ciento de la producción total de pescado (Espinoza Romero, M.J., Laura Rodríguez, Amy Hudson W., Cristina Villanueva y Jorge Torre, 2012).

*institucionales*.<sup>182</sup> Ello implica que en el diseño y rediseño de las mismas y su posterior aplicación prevalece *la idea de reordenar y reorganizar el funcionamiento de las pesquerías con acceso abierto* a fin de evitar su deterioro y sobreexplotación y garantizar su permanencia.<sup>183</sup> Una innovación institucional en materia pesquera supondría el desarrollo de nuevas estrategias de manejo en los RUC, ya sea en términos de procesos de captura, de organización de la actividad, innovaciones de mercado, incluso en materia de productos (presentación, valor agregado, entre otros).<sup>184</sup>

Este proceso innovativo contempla la *redefinición de las funciones y responsabilidades de los actores tradicionales del sector* gobierno, academia y desde luego los pescadores sean estos del sector social o privado. Igualmente, se advierte la presencia de las *ONGs ambientalistas que se replantean cada cierto tiempo un rol diferente en dicho proceso*.<sup>185</sup>

Las nuevas tareas de los diversos actores involucrados en el buen desarrollo de las pesquerías revela la complejidad que caracteriza la explotación de la pesca; dicha complejidad queda clara al observar la gobernanza de los RUC particularmente los relacionados con los recursos marinos donde se advierte la participación de un conjunto de instituciones nacionales, regionales, locales, diferentes productores pertenecientes a distintas organizaciones de pescadores, instituciones educativas y sobre todo ONGs que con habitualmente tienen criterios diferenciados y contradictorios sobre el correcto manejo de los recursos marinos.

El cambio y/o innovación institucional forjado en la interacción de los actores involucrados en el

---

182 Esta modalidad está estrechamente relacionada con las organizativas pues estas eventualmente son el reflejo de un cambio en las reglas internas a la empresa. Sin embargo la innovación institucional que aquí interesa tiene que ver con el cambio institucional registrado en las esferas supra estructurales de la sociedad, esto es las reglas formales expresadas en leyes, códigos, reglamentos o lineamientos o bien informales derivadas de acuerdos tácitos, hábitos, tradiciones o rutinas entre empresas u organizaciones. Con frecuencia esta clase de constricciones son especialmente cruciales en el desarrollo de las sociedades. Las instituciones moldean la realidad socioeconómica sobre la que actúan los individuos. Un cambio institucional, esto es una innovación institucional, oportuna y pertinente promueve el desarrollo y las buenas prácticas (responsables) en el uso de los factores productivos, entre estos los RUC. Pero también malos hábitos auspiciados por reglas ineficientes dan pie al estancamiento. D. North definió a las instituciones de la manera siguiente: “Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, más explícitamente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea políticos, social o económico. El cambio institucional, conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico” (North et. al., 2011). A esto habría que agregar que son indispensables para comprender los mecanismos mediante los cuales se desarrollan procesos productivos amigables con los recursos naturales. Una innovación institucional en materia pesquera supondría el desarrollo de nuevas estrategias de manejo en los RUC lo que incentivaría innovaciones en proceso, de mercado, organizacionales y probablemente en productos, reacomodos y ajustes organizacionales. El cambio institucional o como aquí se ha identificado la innovación institucional dependen de muchos factores, entre los que destacan el propio marco institucional preestablecido, el carácter organizativo prevaleciente, los incentivos de los precios relativos vigentes, etc.

183 Un cambio institucional, esto es una innovación institucional, oportuna y pertinente promueve el desarrollo y las buenas prácticas (responsables) en el uso de los factores productivos, entre estos los RUC. Pero también malos hábitos auspiciados por reglas ineficientes dan pie al estancamiento. Al ser las instituciones las reglas de juego en una sociedad, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea políticos, social o económico, y por tanto, determinan el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo (North et. al., 2011).

184 El cambio institucional o como aquí se ha identificado la innovación institucional dependen de muchos factores, entre los que destacan el propio marco institucional preestablecido, el carácter organizativo prevaleciente, los incentivos de los precios relativos vigentes, etc.

185 Recientemente algunas ONGs modificaron sus objetivos y ahora buscan sensibilizar a los pescadores de la importancia de la preservación de los recursos y sobre todo de que mejoren sus técnicas de manejo sustentable (Espinoza-Romero, et al, op. cit.).

manejo sustentable de los RUC dentro de un marco organizativo sistemáticamente modificado adquiere formas interesantes mismas que dependen del tipo de aprovechamiento que se persigue (consumo humano o producción), del contexto en el que se verifica (comunidades pequeñas, importancia económica de los recursos para un país/región); algunas veces obedecen a las condiciones o situación en las que se encuentra el recurso (*especies endémicas/sobreexplotadas; de gran valor eco sistémico/natural*); en otras al entorno social y/o político (*pequeñas localidades, grupos sociales vulnerables y/o indígenas, etc.*). En general se habla de tres criterios que definen el carácter del cambio institucional para el correcto manejo de los RUC, a saber: el de *conservación*, el *económico* y el de *equidad*. El primero, aboga a la necesidad de garantizar la permanencia de estos recursos para su futuro aprovechamiento, no sólo en cantidad sino en calidad. El económico, por su lado, alude a la oportunidad que el aprovechamiento tiene para la provisión y satisfacción de necesidades y de la generación de ingresos. Finalmente el tercero, el de equidad, pregona la obligación de que el beneficio de estos recursos se traslade a todos los diferentes usuarios, actuales y futuros.

De acuerdo a esas premisas es posible ubicar cuatro enfoques para las innovaciones institucionales en materia de manejo pesquero: a) *Enfoque basado en ecosistemas*; b) *Enfoque basado en la asignación de derechos de propiedad*; c) *Enfoque adaptativo o integral* y d) *Enfoque de manejo participativo o colaborativo*. En cada uno es posible ubicar la generación de nuevas reglas o el ajuste de las existentes para una explotación responsable de los recursos marinos. Los distintos enfoques de manejo de los recursos marinos aluden a un proceso innovador de carácter organizativo e institucional que se refleja en estrategias y acciones de intervención novedosas para el manejo sustentable de los RUC (Figura núm. 1).

Figura núm. 1Tipos de innovación



- 1/ Incluye alteraciones significativas en las especificaciones técnicas, en los componentes, en los materiales, la incorporación de software o en otras características funcionales.
- 2/ Incluye procesos de fabricación, logística o distribución.
- 3/ Considera nuevos métodos organizacionales en el negocio, tales como gestión del conocimiento, formación, evaluación y desarrollo de los recursos humanos, gestión de la cadena de valor, reingeniería de negocio, gestión del sistema de calidad, etc.
- 4/ Incluye mejoras significativas en el diseño meramente estético de un producto o embalaje.
- 5/ Está estrechamente relacionada con las organizativas pues estas eventualmente son el reflejo de un cambio en las reglas internas a la empresa. Sin embargo la innovación institucional que aquí interesa tiene que ver con el cambio institucional registrado.

En ese sentido el manejo de recursos naturales a partir de Sistema de Cuotas de Captura (*Enfoque participativo o colaborativo y Enfoque basado en la asignación de los derechos de propiedad*) es una práctica relativamente nueva incentivadora de un tipo de explotación que se preocupa por la preservación de esos recursos. Su análisis permite integrar dos tradiciones conceptuales de origen y propósitos distintos: *la economía de la innovación y la del gobierno de los recursos de uso común*. El Sistema de Cuotas recientemente aplicado a la pesquería de curvina golfina en el Alto Golfo de California, en el noroeste de México, es un caso de estudio que vale la pena abordarlo a fin de sacar conclusiones y recomendaciones que pudieran ser útiles para el manejo de otras pesquerías.

### **III. Cambio institucional e innovación en las políticas de manejo pesquero: SCC en la CG**

#### **a) Sistema de Cuotas de Captura: características y antecedentes**

El Sistema de Cuotas de Captura (SCC) es un esquema de manejo pesquero que funciona en base a una captura total permisible (*Cuota*). Esta captura se divide entre el total de participantes (pescadores), dando un derecho seguro a cada uno. Ello además de asegurar la sustentabilidad de la pesquería, favorece un sistema con menores desplomes de precios, mejor manejo, calidad del producto y mayor seguridad. Puede decirse entonces que en este esquema de ordenamiento se maximiza el valor y no el volumen (*Calidad vs Cantidad*).<sup>186</sup>

El proceso para establecer el SCC en la pesquería de Curvina Golfina (CG) en el Alto Golfo de California (AGC) inicia en 2008. Las primeras actividades se centraron en pláticas entre el Instituto Nacional de la Pesca (INAPESCA) y organizaciones no gubernamentales (World Wildlife Found -WWF y Noroeste Sustentable-NOS) quienes compartían el interés por diseñar estrategias de manejo para mejorar la sustentabilidad pesquera. Este grupo hace una invitación a Environmental Defense Found (EDF), una ONG con gran experiencia en el manejo de recursos pesqueros a partir de cuotas de captura (SCC).<sup>187</sup> Para 2009, la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) se incorpora impulsando un ejercicio de ordenamiento pesquero a partir de SCC en Sinaloa. Finalmente en 2010 se identifican otras pesquerías, nuevos colaboradores y se definen planes de trabajo para 2011, entre los cuales se incluye la CG en Sonora.

Durante todo este periodo se formularon mecanismos de colaboración entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), las comunidades pesqueras y organizaciones civiles. Se realizaron reuniones y cabildes entre productores, comercializadores y funcionarios para fijar volúmenes, precios y demás aspectos.<sup>188</sup>

#### **b) Experiencia SCC en AGC: Temporada 2012**

---

<sup>186</sup> Algunos especialistas en la temática señalan otros beneficios del SCC son: incremento de biomasa a largo plazo; alto a la sobrecapitalización; mayor participación comunitaria y control de pesca ilegal.

<sup>187</sup> Desde 2007 EDF trabaja en la costa norteamericana del Golfo de México (Texas y Louisiana con esquemas de manejo compartido por cuotas (MCC) en la pesquería de huachinango. En 2008 empiezan a coordinar esfuerzos en México y a la fecha existen varios programas en desarrollo en el Golfo de California (8 pesquerías distintas). Además de su trabajo en el GC, cuentan con protección en California, Bahía de Chesapeake, Belice, Cuba y la comunidad Europea (EDF, 2010).

<sup>188</sup> Durante 2011 se llevaron a cabo talleres informativos y de capacitación a fin de implementar la estrategia. También se implementó un monitoreo piloto por parte del Instituto de Acuicultura del Estado de Sonora (IAES), organismo público desconcentrado de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura del mismo estado.

El SCC operó por primera vez con la debida socialización y consensos en torno a las cuotas durante la temporada 2012 en el Golfo de Santa Clara.<sup>189</sup> El proceso no fue fácil, dada la complejidad y heterogeneidad que distingue a esta pesquería.<sup>190</sup> No obstante esta primera experiencia pareció mostrar buenos resultados. De la aplicación del SCC se desprendieron dos tipos de beneficio: 1) la reducción de alrededor de 25 por ciento de la captura respecto a las temporadas anteriores, y 2) la consolidación de un precio de venta promedio superior al registrado en 2011 (18-20 pesos por kilo, en promedio).<sup>191</sup> De entrada estos resultados posibilitaron que hubiera mayor captación de ingresos con menor inversión,<sup>192</sup> y que pudiera darse cumplimiento a la normatividad establecida desde 2005 donde se exigía un tope a la captura.

Otros resultados que pueden señalarse son: a) la distribución de cuotas consensuada (2,100 ton. para todo el AGC y 1,800 para GSC);<sup>193</sup> b) la generación de información de primera mano/consulta: biológica, pesquera, económica y social; c) la conformación de mecanismos de monitoreo ágiles (monitoreos administrativos 2011 y 2012); así como e) procedimientos de sensibilización para la toma de acuerdos entre los principales actores: CONAPESCA, ONG, pescadores y comercializadores.

Un aspecto clave del proceso de establecimiento del SCC para CG señalado tanto por las autoridades pesqueras como por las organizaciones no gubernamentales participantes, es la conformación de lo que ellos llaman “una plataforma de colaboración regional”. Esto implicó la conformación de un ambiente de interacción social donde los agentes involucrados —productores, compradores, organizaciones sociales y autoridades (estatal y federal)— confluyen y se organizan para la definición de acuerdos, reglas y toma de decisiones. Esta “plataforma”, constituye la generación de *Capital Social (CS)* y puede considerarse como el principal aporte del proceso de innovación institucional en la pesquería de CG (SCC en CG). Este CS es el nuevo ambiente institucional que se genera a partir de los acuerdos y redes de colaboración

entre los diferentes agentes involucrados en la pesquería. Este CS puede constituirse en una palanca para el desarrollo económico y social futuro (Bracamonte, 2013).<sup>194</sup>

Dos espacios claves para la interacción que surgieron durante el proceso del establecimiento del SCC fueron el *Comité Regional para el Manejo de Curvina Golfina (CRMCG)* y el *Grupo Técnico Curvina (GTC)*.

---

189 Aunque el tope de captura (cuota) se estableció para toda la región del Alto Golfo de California (AGC), el esquema de manejo pesquero formulado a partir del sistema de cuotas de captura (SCC) se desarrolló con relativo éxito solamente en la comunidad del Golfo de Santa Clara; en las otras localidades —San Felipe, Bajo Río— el esquema no fue aplicada o bien presentó una serie de inconvenientes que limitaron su efectividad. Para mayor conocimiento sobre ello puede revisarse Bracamonte (2013).

190 Entre las principales problemáticas pueden mencionarse: confusa delimitación de los derechos de propiedad, diversidad de los recursos y usuarios, mala calidad de la información biológica y de mercado, polarización social y profunda desconfianza entre los usuarios -productores del sector social contra ellos mismos, entre éstos y los Cucapá, entre aquéllos y éstos contra los pescadores de San Felipe, en BC.

191 El precio “piso” de 20 pesos se mantuvo en las primeras dos mareas, desplomándose un poco después de la tercera. Hubo casos (última marea) en donde el precio promedio fue 16 pesos por kilo.

192 Se registró un mayor ingreso con menor esfuerzo y menores costos: 4.5 ton. por permiso a razón de 20 pesos da un ingreso de 90 mil pesos (por panga). Ello posibilitó pasar de una producción en 2011 de 5 mil toneladas, cuyo valor total fue de 25 millones (5 pesos/kilo) a 2,100 ton en 2012 pero con un valor de 42 millones (20 pesos/kilo).

193 A la localidad del Golfo de Santa Clara se le asignó el 80 por ciento de la cuota.

194 Este escenario de colaboración se desarrolló con mayor fuerza en la localidad del Golfo de Santa Clara, permitiendo consolidar un esquema de manejo sustentable y eficiente para la pesquería (Martling, 2012).

El CRMCG es el espacio oficial para la toma de decisiones y deliberación de los asuntos claves para el óptimo funcionamiento del esquema de manejo de la pesquería, tales como determinación de monto de cuota, asignación a las comunidades/pescadores, resolución de conflictos y atención a problemas, etc.<sup>195</sup><sup>31</sup>

El GTC, por su parte es una unidad autónoma -al margen de las entidades de gobierno-, avocada a los aspectos técnicos y de funcionamiento del SCC.<sup>196</sup><sup>32</sup> En este último confluyen el sector académico y las ONG's. Un aspecto clave, es que pese a que la información obtenida y/o proporcionada por el GTC, no es considerada en el cálculo de cuota (INAPESCA), si otorga la oportunidad para que confluyan gobierno, organizaciones no gubernamentales y academia. Ello se considerada una *innovación en materia de manejo pesquero*.<sup>197</sup> Con su creación se posibilita generar y concentrar información sobre la pesquería, desde la técnica y/o científica (datos de los monitoreos biológicos y administrativos), hasta la salvaguarda de la documentación relacionada con el proceso de cuotas (minutas reuniones, seguimiento y/o firma de acuerdos, etc.).

Finalmente un producto concreto en términos de legislación pesquera que derivó de este proceso institucional innovador fue la emisión de un *Permiso Exclusivo* para la pesca de Curvina Golfina, la cual anteriormente se incluía en los permisos de escama. La emisión de este permiso individual ubicó a la pesquería como una actividad clave en la región.

#### **IV. Conclusiones**

En la temporada 2012 se inició una transición hacia un programa de manejo más sustentable de la CG. Por primera vez en la historia de esta pesquería los productores de las comunidades asentadas en el AGC se coordinaron con autoridades y organizaciones no gubernamentales a fin de consensuar una estrategia de explotación más sustentable tanto en términos económicos como biológicos. Este proceso culminó con la aplicación del *Sistema de Cuotas de Captura (SCC)*.

Los resultados obtenidos fueron ampliamente satisfactorios, en especial porque detonaron una plataforma de colaboración regional no vista anteriormente. Este proceso de "colaboración" no sólo fue la clave para dar mayor cumplimiento a la normatividad, sino que planteo bases iniciales para un entendimiento entre productores, autoridades y organizaciones de protección medioambiental. No obstante, con la aplicación del SCC de CG en el AGC hubo ganadores, pero también perdedores.<sup>198</sup> En el caso de los pescadores, parecería que mientras el esquema de manejo garantice buenos precios, la apreciación será positiva. En el caso de los comercializadores aunque obtienen beneficios (mayor

---

<sup>195</sup> El sector pesquero participa directamente en el *Comité Regional para el Manejo de Curvina*, mismo que es convocado/coordinado por CONAPESCA. Este se conformó en 2012 por el Gobierno de Sonora.

<sup>196</sup> El *Grupo Técnico de Curvina (GTC)* es un grupo interdisciplinario que se enfoca en promover la ciencia alrededor de las especies y la pesca. Se reúne cuatro veces al año para debatir respecto a la disponibilidad de stocks pesqueros, modelos pesqueros, vacíos en la investigación/información y esfuerzos de monitoreos (biológicos y administrativos).

<sup>197</sup> Ambas surgen de la necesidad de mecanismos de diálogo y toma de acuerdos (Bracamonte, 2013).

<sup>198</sup> El co-manejo y los acuerdos de cuota posibilitaron, al menos en el GSC, la reducción del volumen capturado, el incremento en el precio de comercialización y consecuentemente de los ingresos promedios del pescador; aunque no hay datos concluyentes se afirma que la estrategia favoreció colateralmente la reproducción de la CG y la conservación de otras especies que viven bajo amenaza conforme aumenta su la pesca incidental (Martling, 2012).

control, evitar saturación de mercados) se sabe que hay comercializadores que no vieron al SCC como positivo, sino, por el contrario, restrictivo.<sup>199</sup> Otros que pueden señalarse como ganadores son las ONG's y las instituciones académicas participantes en el proceso y en la zona. Para éstos el objetivo final de la medida es fijar mecanismos para un aprovechamiento sustentable de la pesquería, limitar el volumen de captura así como el instituir reglas para los participantes, todo lo cual se cumple con el SCC. El sector público también se beneficia pues el esquema se convierte en una plataforma para que las autoridades den seguimiento a la pesquería, asignen equitativamente los subsidios y subvenciones estatales, monitoreen los permisos y en general permite mejorar la supervisión de otros aspectos claves que competen a su ámbito de responsabilidad.

Hay usuarios que se muestran escépticos y afectados por la medida. Los taxistas y remolcadores de pangas, así como personas que realizaban labores de eviscerado y limpieza del pescado, vieron disminuidas sus actividades al restringirse los volúmenes a capturar y realizarse por tanto menos viajes de pesca. Ello ocasionó que muchas de estas personas quedaran desempleadas y sin ingresos. En ese contexto la medida afectó la derrama económica local de la pesquería de curvina.<sup>200</sup>

En la temporada 2012 el 45 por ciento del total de la captura referida a la cuota se obtuvo en dos días de trabajo.<sup>201</sup> De ello se derivan dos escenarios: 1) se reduce el esfuerzo y los costos de operación de los pescadores y si se garantiza la obtención de un buen precio y por tanto buen nivel de ganancia, el escenario es aceptable y fluye en tranquilidad, pero b) si los precios fluctúan, y no es posible compensar con ingresos la reducción del volumen, los pescadores no se conformarán con cumplir la ley y sobrepasarán la cuota. Este escenario "dual" es una clara amenaza para la continuidad de la estrategia de política, más en el escenario actual donde confluyen actores tan diferentes (indígenas y no indígenas, dos estados con posiciones distintas sobre la actividad, etc.). Se requerirá de un trabajo intenso de retroalimentación, seguimiento, así como de buscar medidas compensatorias para sopesar el desfase de ingresos que la reducción que ha tenido el volumen pescado CG a raíz de la determinación de una cuota máxima de captura. De igual forma deberán proponerse otro tipo de innovaciones institucionales, ya sea a otras pesquerías o actividades (el turismo, por ejemplo).

El seguimiento a la actividad (monitoreos comunitarios) fue una herramienta clave en la construcción del modelo de administración sustentable de la pesquería de curvina golfin, tanto en el aspecto técnico (información, seguimiento, control), como en el proceso de sensibilización social de los mecanismos de ordenamiento y regulación pesquera, como el establecimiento de la cuota de captura.

---

199 Para algunos comercializadores, el establecimiento de la cuota limitó su acceso a mercados con los que había trabajado en temporadas anteriores, por tanto, la medida trajo pérdidas de ingreso.

200 En temporadas anteriores prácticamente todo el GSC se volcaba a la tarea de procesar las capturas. Incluso había una especie de "migración regional estacional", es decir, habitantes de los ejidos cercanos aprovechan para trabajar en esta pesquería. Paredes et. al. (2010), hacen un cálculo de la derrama generada en el GSC a raíz de la captura de curvina en la temporada 2009. Ellos sostienen que en dicha temporada el volumen de producción tuvo un valor total de cerca de 31 millones de pesos. De éstos, 330 mil pesos se destinó a pago por eviscerado (deschurupadores) y 190 mil pesos a los desenmalladores. El remolque de pangas recibió un pago en especie, equivalente a 160 mil pesos. Los pescadores obtuvieron un valor por venta un monto aproximado a 170 mil pesos. El resto (30,150 000 pesos), se generó por la venta a mercados mayores (tales como La Nueva Viga, D.F. y otros mercados fronterizos).

201 El volumen en 2012 fue de 2,665 toneladas de peso eviscerado mismo que tuvo un valor cercano a 50 millones de pesos a un precio ponderado de \$18.86 por kilogramo, sin considerar el precio del buche. En dicha temporada de captura el precio de buche inició a \$180.00 por kilogramo hasta un máximo de \$250.00 (SAGARPA-CONAPESCA, 2011)

No obstante, para garantizar que estos monitoreos contribuyan al ordenamiento de la pesquería, deben evaluarse propuestas de futuras actividades para la comunidad, así como monitorear otras pesquerías de importancia (p.e. chano). También debe seguirse trabajando en el diseño de nuevas herramientas de comunicación y colaboración, que además eficaces permitan a la población y los productores, apropiarse del discurso y transmitirlo.

Estos avances dan la idea de que el *Sistema de Cuotas Compartido (SCC)* ha sido eficiente como una herramienta de manejo pesquero, incluso está considerándose por parte de la SAGARPA como base para el diseño de un *Plan de Manejo Pesquero (PMP) integral* de la región y del país. Desafortunadamente este no es un proyecto acabado. Cada temporada deben retrabajarse los aspectos problemáticos, mantener acuerdos y llegar a nuevos. Deben afianzarse los alcances (GSC), pero también deben buscarse canales para extrapolar dichas acciones hacia las otras comunidades demandantes del recurso (Bajo Río y Cucapa), bajo mecanismos propias a su realidad y contexto.

## **Bibliografía**

- Bracamonte, Alvaro. 2013. *Innovación Organizativa en el Manejo de los Recursos Naturales. El Sistema de Cuotas de Captura de la Curvina Golfina del Alto Golfo de California. Informe Técnico Final (Documento Interno de Trabajo)*. El Colegio de Sonora.
- Castro González, Julián. 2012. *Estimación de la biomasa de curvina golfina (Cynoscion othonopterus) en el Alto Golfo de California, para su recomendación de cuota de captura para la temporada de pesca 2012*.
- Dictamen Técnico. SAGARPA, INP. Dirección General Adjunta de Investigación Pesquera en el Pacífico. Centro Regional de Investigación Pesquera de Ensenada.
- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA). 2010. *Políticas de Ordenamiento para la Pesca y Acuacultura Sustentables, en el marco de Programa Rector de Pesca y Acuacultura*. Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México.
- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA). 2011. *Boletín informativo (1 de septiembre de 2011)*. Coordinación General de Comunicación Social
- ([www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/boletines2/paginas/2011B508.aspx](http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/boletines2/paginas/2011B508.aspx)) Diario Oficial de la Federación. 2005. *Acuerdo por el que se establece veda temporal para la captura de curvina golfina (Cynoscion othonopterus), en las aguas marinas y estuarinas de jurisdicción federal de la reserva de la biósfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, durante el periodo del primero de mayo al 31 de agosto de cada año*. SAGARPA, 25 de agosto.
- Diario Oficial de la Federación. 2007. *Norma Oficial Mexicana NOM-063-PESC-2005, pesca responsable de la curvina golfina (Cynoscion othonopterus) en aguas de jurisdicción Federal del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado: especificaciones para su aprovechamiento*. SAGARPA. 16 de ago de 2007.
- Diario Oficial de la Federación. 2010. *Acuerdo mediante el cual se da a conocer la actualización de la Carta Nacional Pesquera*. SAGARPA. Jueves 2 de diciembre.
- Diario Oficial de la Federación. 2011. *Acuerdo por el que se establece la cuota de captura para el aprovechamiento de curvina golfina (Cynoscion othonopterus), en aguas de jurisdicción federal del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado para la temporada 2011-2012*. 25 octubre.
- Environmental Defense Fund. 2010. *What are result catch share?*, Consultado: septiembre 2013. <http://www.edf.org/>
- Espinosa-Romero María José, Laura Rodríguez, Amy Hudson Weaver, Cristina Villanueva, Jorge Torre. 2013. *The role of NGO in mexican small-scale fisheries: from environmental conservation to multi-scale governance*.

- Ponencia presentada en el 14va. Reunión de la asociación para el Estudio de los Comunes. "Commoners and the Changing Commons: Livelihoods, Environmental Security and Shared Knowledge. Junio 3-7. Monte Fuji, Japón.
- Instituto de Acuacultura del Estado de Sonora, O.P.D. 2011. *Monitoreo piloto de la pesquería de curvina golfina, Cynoscion othonopterus, en la temporada de aprovechamiento 2011, en el Golfo de Santa Clara, Sonora.* Informe técnico. Gobierno del Estado de Sonora.
- Instituto de Acuacultura del Estado de Sonora, O.P.D. 2012. *Monitoreo y seguimiento de la pesquería de curvina golfina en el alto Golfo de California. Temporada 2012.* Informe técnico. Gobierno del Estado de Sonora.
- Martling Erica. 2012. *Case study of systematic change: curvina golfina and the transition to a catch share in the Upper Gulf of California. A summary analysis of the 2012 season.* Reporte de resultados. Environmental Defense Fund. Julio.
- OCDE y Eurostat. 2006. *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación.* Tercera edición.
- Paredes, G.A., B. Erisman, I. Mascareñas Osorio, J. Cota Nieto, K. Gherard y O.
- Abruto Oropeza. 2010. La curvina golfina: biología, pesquería y su gente. *Biodiversitas*, Núm. 91. CONABIO, pp. 1-5.
- Roger LeRoy Miller, Daniel K. Benjamin and Douglass C. North. 2011. *The Economics of Public Issues (17th Edition). The Pearson Series in Economics.* July.
- Román Rodríguez, M. J., Vázquez-Borja, R., Castro-Longoria, R., y Yépiz-Velázquez, L.M. 2000. *Estudio poblacional del chano norteño (Micropogonias megalops) y la curvina golfina (Cynoscion othonopterus), especies endémicas del Alto Golfo de California.* México, Institución del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del estado de Sonora. Informe Final SNIB-CONABIO (Proyecto no. L298). México D.F.
- SAGARPA, CONAPESCA, INP. 2011a. *Plan de manejo pesquero de la curvina golfina (cynoscion othonopterus) del norte del Golfo de California.*
- SAGARPA, CONAPESCA, INP. 2011b. *Programa de ordenamiento pesquero de la curvina golfina en el Alto Golfo de California.*
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 1993. *Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado.* Plan de Manejo. Áreas Naturales Protegidas 1. Diciembre.

## **La política social del Estado mexicano y su incidencia en el combate a la pobreza<sup>202</sup>**

**Pierre Ramos Luis**

Maestrante en la Escuela de Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey

pramosl@itesm.mx

**Sergio Flores González**

Profesor-Investigador adscrito a la Facultad de Ingeniería de la BUAP

sfloresgonzalez@hotmail.com

### **I. Introducción**

La indagación por el carácter científico en el estudio de la ciencia política, dimensión que puede proyectarse a través del ejercicio de la administración pública, no puede presentarse como una cuestión menor, por el contrario, recientemente es el elemento esencial de las exigencias ciudadanas e intelectuales contemporáneas: contar con instrumentos y metodologías probadas que ofrezcan resultados, que den dirección a la práctica de las instituciones y privilegiar lo importante y no simplemente la eventualidad de un suceso. Se pretende que el ejercicio del gobernante se adecue a una planeación requerida y aceptada y no solo a una decisión aleatoria sin importar las consecuencias.

La administración pública y su ejercicio a través de la hoy referida “gestión pública”, ha sido objeto de diversos estudios contemporáneos, la mayoría amplios, detallados y en algunos casos ejemplificados por estudios de casos exitosos y singulares, sin embargo no se ha podido pormenorizar con cierta consistencia, dentro del amplio espectro del análisis de la política pública, la “evaluación”, es decir, se identifica en teoría la “etapa de evaluación y control” pero en la cotidianeidad se observan casi nulos ejercicios desde la administración pública o hacia ella.

La evaluación forma parte del quehacer que toda institución debe implementar a lo largo de su vida útil, esta consiste en identificar y medir los efectos de sus tareas y corregir aquellas acciones que no estén dando los resultados esperados o donde se estén empleando mayores recursos de los planeados.

Con mucha mayor razón, en el caso de la acción pública, todas las acciones deben estar sujetas a una justificación y medición de la efectividad de sus resultados ya que en su proceder, en el que se utilizan recursos públicos, se puede transformar a toda una población.

---

202 Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación el cual tiene por objeto medir los efectos de los programas sociales en las localidades con alto y muy alto nivel de rezago social del municipio de Izúcar de Matamoros, Puebla.

Aludiendo a este carácter, este documento busca exponer los efectos de la política social, como respuesta del Estado mexicano ante las fallas del mercado y de gobierno, sobre un sector de la población en específico, subrayando que tanto la dinámica del sistema político mexicano así como la desconfianza crónica arraigada en la población, hace complicada la solución a este fenómeno social tan complejo así como llevar a cabo su evaluación correspondiente.

## **II. Bases conceptuales**

Todo proyecto de investigación toma como punto de partida el que se trata de un proceso ordenado, sistematizado y riguroso que busca la explicación de fenómenos a partir de una relación causa-efecto sin embargo exponer la relación: Estado, mercado y desarrollo resulta ser un proceso complejo y multifactorial.

De esta manera, en este apartado se analizan únicamente dos elementos de todos aquellos que componen el objeto de este estudio. A continuación detallaremos las bases conceptuales de las políticas públicas y la política social.

### **La política pública**

La administración pública está constituida por instituciones y organizaciones. Las primeras se refieren a “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. En tanto que las organizaciones lo que buscan es lograr el objetivo deseado a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación” (North, 1993; 13).

De allí se desprende que la administración pública debe cumplir con dos tareas; desde la política, que es el instrumento que concentra, define y conduce la agenda pública, la demanda ciudadana y la convierte en actividad del gobierno y desde la organización, que es el receptor y administrador de los recursos sociales para canalizarlos y optimizarlos.

En este sentido referenciar a la administración pública implicar abordar detenidamente un nuevo procedimiento comúnmente examinado desde diversos campos multidisciplinarios, desde los que se centran únicamente sobre los insumos o demandas (inputs) hasta los que se ajustan exclusivamente en los resultados (outputs): *las políticas públicas*.

La transformación del Estado y de su capacidad gubernamental, se originó en los Estados Unidos a principios de la década de los cincuenta, como un experimento para utilizar los métodos de investigación de las ciencias sociales con el fin de elaborar programas que resultaran en el buen funcionamiento del gobierno. Desde esta perspectiva, la cuestión que se planteó fue cómo producir procesos que logran los objetivos propuestos de la manera más eficiente posible.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup>El enfoque de las políticas públicas parte de una concepción multidisciplinaria y cuenta con un sinnúmero de aseveraciones teóricas dependiendo de la escuela o corriente del pensamiento que se trate, por ejemplo la escuela francesa difiere de la escuela italiana y la americana de la alemana, lo mismo sucede desde el enfoque de la sociología pura, etc., la intención de este documento es referenciar a las políticas públicas como el instrumento que ciñe la participación necesaria entre gobierno y sociedad.

Estos estudios tomaron como punto de partida los trabajos presentados por Lasswell<sup>204</sup> y los experimentos realizados en el Ministerio de la Defensa de los Estados Unidos, conocidos por su siglas en inglés como PPBS (Program, Planning and Budgeting System).<sup>205</sup>

En este tenor, Harold Lasswell escribió *la orientación de las políticas*, texto con el cual se fundaron los estudios de las políticas públicas. La intención era establecer lineamientos de investigación que coadyuvaran a aumentar la racionalidad de las decisiones del gobierno estadounidense. Para Lasswell (1992), las ciencias de las políticas son el conjunto de disciplinas que se ocupan de: 1) explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y, 2) se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas públicas de un periodo determinado.<sup>206</sup>

En la primera orientación analítica se resuelve el proceso de producción de las políticas, es decir, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan. En el segundo, se emplean técnicas de análisis al servicio de la producción de las políticas.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, es decir, qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados y a través de qué medios (Mény y Thoenig, 1992).

En este sentido, Aaron Wildavsky sostiene que el análisis de las políticas públicas consiste en hallar un problema sobre el cual algo puede o debe hacerse (Wildavsky, 1987).

Una de las formas más sencillas para entender la política pública, lo podemos encontrar en Thomas Dye (1984) en su libro titulado *Understanding public policy*, quien considera que la política pública es todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer y a partir de esta noción infiere elementos a considerar: que toda política pública implica una decisión, una tarea y una acción inherente al gobierno.

Lahera (2003; 16) considera que las políticas públicas son “los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, desarrollados por el sector público y frecuentemente con la participación de la comunidad y del sector privado”.

De lo anterior, podemos acordar que la política pública es por tanto una disciplina científica, cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de toma de decisiones y a su vez es una herramienta práctica, ya que permite establecer un diagnóstico más acertado de la situación para un mejor aprovechamiento de los recursos y la consecución de los objetivos establecidos.

Con el enfoque de las políticas públicas, el control y la evaluación se envuelve en la mecánica de lo posible, lo deseable y lo factible, sin embargo en su ejercicio se deben considerar la existencia de dos

---

204Ver:(Lasswell y Lerner, 1951)

205Ver: (Greenhouse, 1966)

206 Bajo esta doble dimensión se desarrolló por un lado el *policyanalysis*, con interés normativo en la construcción y evaluación de las mejores opciones de política y por el otro, los *polycystudies* que se ocuparon de analizar las causas, efectos, contenidos, restricciones y modalidades de la hechura de la política. Con la orientación de Lasswell, el proceso de decisiones del gobierno pudo descomponerse en cinco partes: 1) identificación de un problema que requiere atención, 2) formulación de posibles soluciones, 3) adopción de medidas por parte de la autoridad, 4) ejecución de la política pública y, 5) evaluación de los resultados.

tipos de limitaciones: las limitaciones formales, que constituyen las reglas jurídicas, económicas y administrativas que limitan la actividad individual y organizacional y, las limitaciones informales, que son el conjunto de prácticas político-sociales (metaconstitucionales) provenientes de lo que cotidianamente llamamos cultura y dinámica organizacional.<sup>207</sup>

Por lo anterior, realizar la evaluación de la política pública de forma objetiva y científica, ha implicado la construcción de diversos métodos que han servido para apreciar los efectos políticos, económicos y sociales, entre otros, generados por una intervención gubernamental en específico, en un tiempo y lugar determinado.

### **La política social**<sup>208</sup>

Aunque se ha considerado que la política social, como gestión gubernamental, existe en todos los países del mundo, su importancia crece en los menos desarrollados. El peso que los diferentes gobiernos pueden asignar a sus programas sociales depende de la concepción que tengan sobre lo que debe ser el fundamento y los objetivos de la política social.

Para Ricardo Montoro (1997), no existe una definición única de lo que es política social, porque todas las definiciones están cargadas de cierta ideología. No obstante, reconoce que “en términos genéricos la política social comprende el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población”. Estas necesidades incluirían la salud, el trabajo, la educación, o las jubilaciones dignas, a las que se añadirían la defensa del medio ambiente, la protección del menor, la vivienda, la igualdad de género y la protección a la tercera edad, incluso todavía más reciente, la defensa de ciertos comportamientos sexuales y formas matrimoniales no convencionales.<sup>209</sup>

Para vislumbrar el significado de la política social, Montoro (1997) considera dividirla en cuatro parámetros principales: 1) el concepto de Estado Social; 2) la idea del Estado de Bienestar (*Welfare State*); 3) la concepción liberal del orden social y económico, y; 4) la concepción socialdemócrata de dicho orden social.

1) *El Estado Social*. Se presenta como resultado de una estructuración mutua entre Estado-sociedad, donde se tiene el reconocimiento de los derechos formales, tales como la libertad, la igualdad ante la ley,

---

207 La evaluación puede ser entendida como un proceso que permite comparar los resultados derivados de un programa, con las metas que se propuso alcanzar considerando la racionalidad de los recursos invertidos (eficiencia); adicionalmente, la evaluación también implica un proceso valorativo que apunta no solo al conocimiento de una realidad y al logro de metas, sino también a la efectividad en el cumplimiento de los objetivos previstos (eficacia) para finalmente contrastar los efectos a las acciones emprendidas que se suscitaron en la población objetivo (impacto social). (Ver: Guerrero Amparan, 1995)

208 El recuento conceptual incorporado aquí, está fuertemente basado en un trabajo de Ricardo Montoro Romero, de la Universidad de Valladolid, España, donde se ofrece un concentrado de fundamentos teóricos de la Política Social, bastante ordenado y completo. (Ver: Montoro, 1997)

209 Como puede verse, esas preocupaciones existen, aunque en grados diversos, en todas las sociedades del mundo, independientemente del régimen político imperante. Montoro (1997), refiriéndose a la Política Social comenta que “...resulta difícil o imposible identificarla perfectamente con un sistema o régimen político específicos... (y)... bajo muy distintas formas... se adapta a regímenes que, incluso, son claramente contradictorios entre sí. Se puede hablar de Política Social en un sistema de carácter neoliberal, y también en otro del tipo de socialismo real... (y)... se mueve con holgura en los sistemas de influencia social-demócrata moderada o radical” (pp.34-35)

la propiedad individual, la seguridad jurídica, propios del Estado democrático liberal, al reconocimiento adicional de los derechos materiales, que cuesta recursos implementarlos, tales como la educación, salud, vivienda, etc., característicos del Estado social.

2) *El Estado de Bienestar*. Se configura sobre un gran principio: los gobiernos tiene el derecho y deber de intentar garantizar a todos los ciudadanos lo que vagamente se entiende como *un nivel de vida aceptable en sus mínimos*. Aquí no se trata de lograr una sociedad de iguales sino de evitar claras desigualdades.

3) *La Influencia del Liberalismo*. La concepción liberal privilegia el bienestar individual y exige que el individuo se pueda mover con la mayor libertad posible en una sociedad con igualdad de oportunidades, lo que ha representado un objetivo inalcanzable en muchos casos.

4) *La Influencia de la Socialdemocracia*. Desde esta perspectiva, la política social significa la intervención directa del gobierno en la promoción del bienestar de los individuos, con el objetivo de disminuir o eliminar las desigualdades, sobre todo en las áreas o ámbitos más proclives a generarlas.<sup>210</sup>

Estos cuatro parámetros orientan la política social e interactúan a la hora de su aplicación, por ello se pueden agrupar en dos tipos de modelos fundamentales:

1) En el primero, se identifican cuatro formas en que se pueden presentar las políticas sociales: a) como caridad; b) como control social; c) como mecanismo de reproducción social, y; d) como realización del derecho social de ciudadanía.

a) *La política social como caridad*. Se da cuando los poderes públicos intervienen para ayudar a los individuos sumidos en la pobreza, la indigencia o el abandono, y por lo tanto, no pueden competir con los demás. Como tal, la política social “...es un remedio puntual, pasajero, sin pretender nada más” (Montoro, 1997; 43).

b) *La política social como garantía de control social*. Se orienta para asegurar el orden público, la paz y la integración social. En este caso, la política social es aplicada por los gobernantes sobre una base pragmática carente de consideraciones éticas.

c) *La política social como mecanismo de reproducción social*. Busca la intervención estatal con el objeto de reproducir las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo.

d) *La política social como realización del derecho social de ciudadanía*. Descansa en el reconocimiento de los derechos sociales, y por lo tanto, busca aplicarse a la totalidad de la sociedad. Maniobra “...dentro del gran marco jurídico-político, alejada de reflexiones ideológicas, e implica una concepción global que contempla todas las fuerzas y agentes sociales” (Montoro, 1997:43).

2) El segundo modelo fundamental de política social, incluye: a) el modelo residual; b) el modelo adquisitivo-ejecutivo; c) el modelo institucional-redistributivo, y; d) el modelo total.

---

<sup>210</sup> Tradicionalmente, el elemento que ha generado más desigualdades ha sido la operación libre de las fuerzas del mercado, por lo que las políticas sociales de la socialdemocracia han tenido una orientación hacia la redistribución del ingreso. Sin embargo, recientemente se han identificado otras áreas donde se muestran desigualdades importantes y han generado movimientos sociales tendientes a eliminarlas (feminismo, los jóvenes, las minorías étnicas, o la tercera edad).

a) *El modelo residual*. Parte del supuesto de que existen dos canales para resolver las necesidades de los individuos: el mercado y la familia, de manera que la política social deberá intervenir solo cuando alguno de esos canales fallen en su cometido. Desde este punto de vista, el objeto real de la política social, es “enseñar a la gente a hacer frente a sus propios problemas y no resolvérselos directamente” (Montoro, 1997; 44).

b) *El modelo adquisitivo-ejecutivo*. Está basado en la eficacia de los incentivos y las recompensas, este modelo afirma que las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito del individuo y de su capacidad productiva, de manera que deberían actuar solamente como auxiliares de las instituciones del sistema económico, propiciando el bienestar y la seguridad del individuo sólo en la medida en que esto contribuya a la riqueza común.

c) *El modelo institucional-redistributivo*. Este modelo considera el bienestar social como un valor supremo y sugiere la intervención directa de las instituciones sociales al margen del mercado y sobre la base del principio de la necesidad.

d) *El modelo total*. Este modelo considera solamente el bienestar social como criterio válido de asignación de recursos y privilegia la programación pública como el único método eficaz para promoverlo.

En resumen, la política social es una vía para promover el acceso al bienestar (o a una mejor calidad de vida) de los individuos de una sociedad. Vista de esta manera, la política social involucra un sinnúmero de variables que pueden incidir en el bienestar (individual y colectivo), incluyendo, por supuesto, variables económicas. Por lo tanto, es factible que la política social necesite utilizar mecanismos económicos para alcanzar los resultados esperados.

De hecho, como propone Montoro (1997; 46), “a largo plazo, una buena política de inversión y localización empresarial, industrial y de servicios, que fomente el tejido y la actividad productiva, tiene más importancia para la determinación final del nivel de vida de una comunidad que una política social basada en los clásicos mecanismos de subvención estatal”.

### **III. Comportamiento de las condiciones económicas en México**

Es innegable que lo que sucede con el crecimiento demográfico y la política económica condiciona en un sentido amplio el desarrollo social de cualquier país. La evolución de la pobreza, y de la desigualdad, están estrechamente relacionadas con el escenario económico.

Reportes oficiales señalan que la desigualdad en el ingreso aumentó entre los países más ricos y los más pobres. Para 1820 la diferencia fue de tres a uno, en 1950 de treinta y cinco a uno, en 1975 en cuarenta y cuatro a uno y, para 1992, de setenta y dos a uno (PNUD, 2000).

Del mismo modo, el PIB se encuentra desigualmente distribuido, mientras que en la Unión Europea, Norteamérica y Japón se registra un ingreso *per cápita* de más de 25,000 dólares anuales, en regiones como Centroamérica y Sudamérica se reporta un ingreso de entre 10 mil a 15 mil dólares, y otras, como África, solo tienen un ingreso menor de 2,000 dólares, siendo estas regiones las que concentran a los países con mayor pobreza extrema (Corona, 2008).

De acuerdo a la OCDE (2014), en los países de Europa el ingreso del 10 por ciento de las familias más pobres cabe nueve veces en el ingreso del 10 por ciento de las familias más ricas. En Estados Unidos, el ingreso de la décima parte de familias más pobres cabe 14 veces en el de los más ricos, mientras que en México esa relación es de 25 veces, es decir, 10 por ciento de los más ricos tienen un ingreso 25 veces mayor que los más pobres, mientras que en Brasil esta proporción es de 50 veces y en Sudáfrica de 100 veces.<sup>211</sup>

Estas desigualdades es el resultado de procesos históricos que han llevado siglos de consolidación. No es casual que países de América Latina y África muestren elevadas tasas de población en pobreza extrema y sean –a su vez- los principales expulsores de migrantes en el mundo.

Otro factor a destacar es el relacionado con el crecimiento poblacional<sup>212</sup>, fenómenos de explosión demográfica -aunado a los avances tecnológicos en materia de salud-, han favorecido que las tasas de crecimiento poblacional a nivel mundial, desde la segunda Guerra Mundial a la fecha, mantengan un ritmo de crecimiento exponencial.<sup>213</sup>

Para 1975, la población mundial era de apenas 4,068 millones de habitantes, en ese mismo año se registraba 317.9 millones para América Latina y el Caribe y únicamente 59.1 millones para México. Para el año 2002, a tan solo treinta años, la población mundial alcanzó los 6 mil 225 millones de habitantes, América Latina y el Caribe 530.2 millones y nuestro país casi se duplicó alcanzando la cifra de 102 millones (PNUD, 2005).

México, tan solo en el período 1900-2005, pasó de diez a más de cien millones de habitantes respectivamente. El punto de inflexión de ese crecimiento acelerado es el año de 1950. Desde entonces, la población urbana ha aumentado de forma más rápida que la población mixta y que la rural (Sedesol, 2001).

En ese sentido y de acuerdo a la OCDE (2004), nuestro país con unos 2.3%, ocupa el segundo lugar dentro de los países que muestran un mayor crecimiento anual en cuanto a la población urbana se refiere, solo debajo de Turquía (3.2%) y muy por encima de países como Estados Unidos (1.0%), Alemania (0.3%) y Reino Unido (0.2%). El promedio de los países de la OCDE osciló alrededor del 0.8% anual.

México, sin lugar a dudas es un país de ciudades. Para el año 2013, casi el 71% de los mexicanos viven en una localidad urbana, sin embargo la capacidad de las ciudades mexicanas para elevar la calidad de vida

---

211 Según la ENIGH (2012), el ingreso de los más pobres aumentó en los últimos dos años pero también el de los más ricos sin embargo, existen diferencias sustanciales en la forma en que ricos y pobres ejercen su gasto. Las familias con menores ingresos destinan el 52% de sus ingresos en alimentos, bebidas y tabaco; en contraste, los más ricos solo invierten en dicho rubro un 22.8%. Algo similar ocurre con el gasto destinado a la educación y la diversión, quienes ganan más invierten un 19.9% en educación y esparcimiento mientras que los que ganan menos solo invierten en dichos rubros un 5.2% de su ingreso.

212 Según Flores (2007), la evolución de la población es un factor de primera importancia pues de ella se deriva múltiples aspectos tanto económicos, de planeación, educación, vivienda, salud, empleo y, en general, todos aquellos aspectos que hacen posible una eficiente actuación del sector público como promotor de las políticas del desarrollo.

213 Esto último representa un impacto en lo que se refiere al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Cabe señalar que del total de los recursos naturales, el 88% son utilizados en los países desarrollados mientras que un 12% en los países en vías de desarrollo, de la misma forma solo el 18% de la población mundial cuenta con acceso a agua potable, 30% a la energía eléctrica y a combustibles para calentarse o cocinar y el 13% de la población con comida suficiente y buena salud. (Ver: ONU y Banco Mundial, 2006)

de sus habitantes se han visto limitadas. La marginación, el rezago habitacional, el desempleo, la inseguridad y, en general, los retos urbano-ambientales como la provisión de agua, vialidades, manejo de residuos sólidos, reservas territoriales, etc., se han vuelto el común denominador que propicia la baja competitividad urbana nacional.<sup>214</sup>

Este fenómeno es la expresión de una elevada concentración económico-poblacional que se corresponde por un lado con el acelerado proceso de terciarización económica<sup>215</sup> y, por el otro, con el proceso de metropolización<sup>216</sup>.

En cuestión al crecimiento económico, nuestro país había sostenido tasas de crecimiento positivas desde 2005, pero a partir del 2008, y durante el 2009, el crecimiento cayó. El PIB de 2009 disminuyó 6.0% con respecto al año anterior, repercutiendo fuertemente sobre el mercado laboral y en el poder adquisitivo (Coneval, 2012).

Para nuestro país, cuanto se toman en cuenta mediciones como el ingreso *per cápita* o el índice de desarrollo humano (IDH), se observa un desarrollo regional desequilibrado, recargándose fuertemente a favor de las áreas urbanas (metropolitanas) y en sumo detrimento de las zonas mixtas y rurales.

De hecho, estudios recientes sobre desarrollo regional en México, muestran que los desequilibrios tienden agravarse con el tiempo, ya que la brecha entre el desarrollo de las regiones más prosperas y el de las más pobres se está ensanchando. De acuerdo a una investigación enfocada a detectar los puntos de convergencia o divergencia en el crecimiento del PIB *per cápita* entre las entidades federativas del país para el año 2000 al 2008, se detectó una mayor diferencia promedio (creciente a través del tiempo) del PIB *per cápita* con respecto a la entidad más rica, el Distrito Federal.<sup>217</sup>

Sin lugar a dudas, estos fenómenos económicos que han marcado la historia en las últimas tres décadas, han condicionado la calidad vida de la población. Bajo estas condiciones, se espera que las sociedades y

---

214 Tan solo la región centro del país, conformada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, concentra más de 37.4 millones de pobladores y constituye el 33% de la población total nacional en apenas el 4% del territorio del país. En esta región en particular, son evidentes los contrastes sociales, económicos, territoriales y en general de la calidad de vida. (Ver: Flores, 2007).

215 En el primer caso, se puede notar que para 1895, el sector primario representaba el 40.9%, el sector manufacturero únicamente el 14.4% y el sector terciario el 37.9% del PIB nacional. Para 1950, los sectores se reajustaron y tuvieron un peso de 22.5%, 34.6% y 47.1% respectivamente. Para el año 2007, estos tres sectores tuvieron un peso de 3.6%, 25.7% y 65.6%, notándose claramente la disminución de las actividades agrícolas y la tendencia hacia la terciarización de la económica mexicana. (Ver: Garza, 2012)

216 La actual configuración del Sistema Urbano Nacional (SUN) muestra una conformación de 367 ciudades mayores de 15,000 habitantes, cuya población agregada para el 2005 fue de 73.7 millones de personas, lo que representa el 70.92% de la población total del país. El SUN se compone por: un Sistema Urbano Principal (SUP), constituido por 129 ciudades de más de 50,000 habitantes agrupadas en; una megaciudad que concentra el 26.10% de la población total del SUN; ocho grandes ciudades, de 1 a 5 millones, que concentran el 23.55% de la población; 20 ciudades intermedias, entre 500 mil y un millón de habitantes, con el 19.94%; 60 ciudades medias, de 100 mil a 500 mil habitantes, con 18.45% y 40 pequeñas ciudades, de 50 mil a 100 mil habitantes con un 3.78% de la población. El Sistema Urbano Complementario (SUC), se compone de 229 centros urbanos, de entre 15 mil y menos de 50 mil habitantes, que concentran únicamente el 8.18% del total del SUN. (Ver: SEDESOL, 2001)

217 Este estudio consistió en calcular la diferencia en el valor del ingreso *per cápita* de cada entidad federativa, en comparación con el de la entidad que mostraba el valor más alto para el año considerado. Así, se construyó una distribución de diferencias interestatales del PIB *per cápita* para cada año, luego se calculó la desviación estándar de cada distribución de diferencias, que sería una aproximación a la convergencia absoluta de los modelos neoclásicos de la convergencia. Ver: (Carrillo, et. al., 2010) y (Carrillo y Zárate, 2012).

sus gobiernos intervengan para promover programas y acciones enfocadas a reducir las desigualdades que por su naturaleza provoca el sistema de mercado.

De la misma forma se espera que dicha intervención esté guiada bajo principios claros y que se empleen las herramientas apropiadas. Es claro que la política económica y la política de desarrollo social deben ser parte de una política integral de desarrollo.

#### **IV. La política social del Estado mexicano**

Indiscutiblemente durante la década de los cuarentas, también conocido como la etapa del “milagro mexicano” por sus increíbles tasas de crecimiento económico, el régimen mexicano se fortaleció vía la distribución de beneficios sin embargo la repartición no fue equitativa. Industrializar al país implicó una redistribución de recursos del campo a la ciudad; esta política trajo ventajas importantes: cambio al país de rural a urbano, desarrolló una plataforma productiva inexistente y duplicó el ingreso por habitante, pero al no existir una estrategia regional, se fue configurando una población urbana en malas condiciones<sup>218</sup> y el campo se fue abandonando.<sup>219</sup>

Después de esta etapa, nuestro país experimentó las consecuencias de una estrategia expansiva del gasto público sin un financiamiento sano. El gasto público programable creció en 180% y la deuda externa se incrementó en más de 30 mil millones de dólares, estos factores entre otros, derivaron periódicamente en severas crisis económicas (Boltvinik y Hernández, 1999).

Derivado de lo anterior, el estado mexicano implementó diversas estrategias nacionales (sexenales) para atender a la población que vivía en condiciones de pobreza y que sus necesidades básicas no estaban adecuadamente satisfechas como la nutrición, salud, educación, vivienda, acceso a servicios públicos y empleo productivo; estos programas, por mencionar sólo algunos, fueron: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) (1973), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (1977), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (1980), el Ramo 26 (1982), también conocido como “de desarrollo regional”, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (1988), el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) (1993), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997) y el Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) (2002). Recientemente el gobierno federal ha puesto en marcha el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin Hambre) (2012) que se aplicará en 400 municipios (Narro, Moctezuma y de la Fuente, 2013).

La política social en nuestro país ha tendido a procurar condiciones de vida aceptables para el conjunto de la sociedad; esto ha significado diversas intervenciones del gobierno para mitigar las carencias sociales de diversa índole y sin lugar a dudas representa un esfuerzo considerable, sin embargo, el financiamiento

---

218 Esta condición forzó a los habitantes del campo, aunado a su analfabetismo, llegar a las ciudades para tratar de ubicarse en el sector productivo, quienes -en el mejor de los casos- desarrollaron un oficio (albañil, barrendero, bolero, empleadas domésticas, etc.), en el peor, fueron víctimas de la prostitución, especialmente la femenina. (Ver: Romero, 2008)

219 Esta nueva política se acentuó fuertemente con la incorporación de México en el modelo neoliberal y la entrada en vigor del TLCAN. Una limitante de esta nueva condición fue que el Estado mexicano se preocupó por adoptar las nuevas políticas macroeconómicas y dejó de lado las políticas para corregir las fallas del mercado, descuidos que se vieron fuertemente reflejados en la distribución inequitativa del ingreso, la caída en los precios de los productos agrícolas, las nulas condiciones del campo para competir a nivel nacional e internacional, etc.

de la política social ha requerido cada vez más de cuantiosos recursos públicos y ofrece casi nulos resultados.

De acuerdo a un estudio elaborado por la UNAM, citado en Narro *et. al.* (2013), el presupuesto invertido entre los años 2000 al 2012 para combatir a la pobreza, representa la cifra de más de 2.6 billones de pesos. Para el año 2012, de los 278 programas y acciones sociales registrados –distribuidos entre las 12 principales secretarías-, se presupuestó la cantidad de 743 mil 141 millones de pesos sin embargo únicamente se ejercieron 310 mil 302 millones de pesos, es decir menos de la mitad.<sup>220</sup>

Lo anterior puede tener diferentes interpretaciones; por un lado lo dispendioso que resulta la política social en nuestro país pero también la poca capacidad (institucional) del gobierno para aplicar los programas sociales de acuerdo a lo programado, a esto último cabe hacer notar lo difícil que resulta acceder a estos programas, dado los diversos requisitos, trámites y tiempos de ejecución que se requieren para su instrumentación.

La desconfianza crónica que caracteriza a nuestro régimen político (entre gobernantes, ciudadanos, grupos y partidos políticos) ha favorecido que cada vez más los programas gubernamentales tengan diversos mecanismos de control (para evitar que sean empleados con fines político-electorales) pero también a que sea difícil acceder a ellos sin la intervención e interpretación de un técnico-especialista.

Otro dato adicional lo podemos encontrar en Fox y Haight (2010), quienes explican que del año 2001 al 2008, mientras el gasto federal agrícola aumentó de manera significativa, de 1991 al 2007 se perdió el 20% de empleos agrícolas y la PEA del sector disminuyó de 23% a 13%; al mismo tiempo para el 2008 la población rural representaba únicamente el 23.5% de la población total. Este contraste entre el aumento del gasto público rural y la caída en el empleo agrícola indica que la crisis no se debe a la falta de presupuesto sino a que el fomento del empleo en el campo no ha funcionado.

Adicionalmente del 2008 al 2010, la población en situación de pobreza creció a 46.2%, lo que representa 52 millones de personas bajo esta condición. Esto significa un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, en este mismo periodo es importante destacar que el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5 y que la pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas (Coneval, 2012).

De acuerdo a la Coneval, organismo encargado de la evaluación de los programas sociales, el incremento de personas en situación de pobreza ha sido resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) así como los de la población con bajo ingreso (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó en 4.8 millones y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 3.4 millones de personas), lo cual refleja que la política social, aunque fincada en un presupuesto federal progresivo, y en general la estrategia nacional para el combate a la pobreza, arraigada bajo un principio de subsidiariedad, está fallando.

Por otro lado el fenómeno de la pobreza tiene una expresión espacial. En el país existen alrededor de 2,456 municipios de los cuales en la mitad de ellos más del 70% de su población vive en situación de

---

<sup>220</sup> Esto último de acuerdo al anexo estadístico del 1er Informe de Gobierno 2012-2013 presentando por el Ejecutivo Federal, pág. 103.

pobreza, es decir en el 40% de los municipios que conforman nuestro país se concentra el 87.3% de la población pobre. Estas diferencias llegan incluso a ser tan profundas que se percibe en la calidad de vida de la población entre un municipio y otro. Por ejemplo mientras en el municipio de San Juan Tepeuxila, Oaxaca, concentra al 97.4% de su población en condición de pobreza, la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal, apenas representa un 8.7% (Narro *et-al*, 2013).

En el contexto estatal, las regiones de la Mixteca poblana y del Valle de Atlixco y Matamoros, catalogados tradicionalmente como regiones con un alto grado pobreza y de intensidad migratoria<sup>221</sup>, no están exentos de los impactos económicos antes descritos. En este sentido se ha detectado que el migrante poblano pertenece a localidades rurales que en su mayoría carecen de la cobertura de los servicios básicos, educación y salud, asimismo de un empleo formal o en su defecto de oportunidades para desarrollar alguna actividad productiva en el sector primario que le reditué en mejores ingresos.<sup>222</sup>

Los efectos de la política social que se perciben para esta región en particular del estado de Puebla, no han tenido un impacto multiplicador en los indicadores de ingreso y empleo; sin embargo la migración, con todo lo que ello implica, ha funcionado al menos como fuente de ingresos para las familias y en menor medida como inversión en infraestructura social para las comunidades; aún a pesar de que las remesas en los últimos años ha disminuido considerablemente.<sup>223</sup>

Ante este panorama resulta pertinente la necesidad de replantear la política social en dos sentidos, la humanista, enfocada hacia la respuesta inmediata para las familias más afectadas por los desequilibrios económicos y, por el otro, la gerencial, enfocada al diseño e instrumentación de un plan estratégico a mediano y largo plazo, rescatando aquellas acciones que han producido efectos positivos en el pasado e incorporando nuevas formas de gestión pública, entre ellas las de tipo co-participativo que generan valor y apropiación social, por ejemplo el “Tequio”, característico de las regiones de Oaxaca o el emprendedurismo comunitario con financiamiento público, por mencionar solo algunos.

## **V. Conclusiones**

Es claro que el actual centro del debate público gira en torno a la eficiencia gubernamental, su importancia es paralela a su cuestionamiento; al igual que se confía en ella de la misma forma se emiten opiniones que reflejan el fuerte desencanto hacia la misma. La alguna vez incubadora de esperanzas, hoy sólo refleja serios cuestionamientos sobre su capacidad para lograr mejores condiciones de vida.

---

221 De conformidad con el Consejo Estatal de Población (COESPO-Puebla) y al Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010), de un total de 217 municipios que integran al Estado de Puebla, sólo tres no reportan emigrantes hacia el vecino país del norte: Camocuautla, Hueytalpan y Chigmecatitlán. Los municipios que reportan mayor número de migrantes en Estados Unidos son Puebla, Atlixco, Izúcar de Matamoros, Chietla, Tehuacán y San Martín Texmelucan.

222 De acuerdo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2013), de los 50 millones de mexicanos que laboran, 30 millones lo hacen en la informalidad; de los cuales 6.6 millones trabajan de manera informal en empresas formales, 2.5 millones de trabajadores domésticos, 6.5 millones de agricultores y el resto en actividades no identificadas.

223 De acuerdo con el Banco de México (Banxico, 2013), las remesas familiares enviadas por mexicanos que residen fuera del país sumaron 2,034 millones de dólares en mayo 2013, representando una caída de 13,15% respecto a mayo 2012. Con base en el reporte mensual del Banco Central, el promedio de remesa fue de 287 dólares, menor a los 330 dólares registrados en promedio durante 2012. La disminución del monto de reservas se atribuye a la crisis económica, las leyes antiinmigrantes y al desempleo que agobia a la economía estadounidense.

Actualmente la funcionalidad del gobierno resulta estar en un juicio severo por su incapacidad para coadyuvar a resolver los problemas sociales, políticos y económicos. Carece de estructuras gerenciales de gran visión cuya actuación profesional y ética responda directa y eficientemente a contrarrestar apropiadamente los fenómenos sociales cada vez más impredecibles.

En los últimos años, la sociedad ha exigido mayor diligencia en la atención y solución de sus demandas en donde se ha evidenciado la ineficiencia administrativa del Estado para atender sus responsabilidades constitucionales.<sup>224</sup>

Distintos enfoques sobre el desarrollo económico señalan al Estado como la institución capaz de llevar a cabo funciones redistributivas a través del gasto social y con la capacidad para modificar estructuras socioeconómicas de concentración del ingreso mediante la creación y aplicación de un marco regulatorio que favorezca el bienestar de la sociedad. Lo anterior implica que es el Estado la institución central en la corrección de las externalidades del mercado y por ello es fundamental evaluar el impacto de sus distintos instrumentos, particularmente el del gasto social.<sup>225</sup>

En México, los factores como la centralización de los recursos nacionales en el subsistema urbano, la concentración de las facilidades tales como los servicios médicos, la educación pública, la infraestructura tecnológica y el empleo, han polarizado el crecimiento de las ventajas competitivas y comparativas al interior del país, exponiendo a diversos sectores de la población al abandono y favoreciendo con ello fuertemente a la migración.

Los programas de subsidios que fueron diseñados para mitigar las desigualdades regionales, no sólo no están funcionando por la “selección adversa” sino que además están generando “resultados inversos” de tal forma que en los últimos años las desigualdades se están incrementado.

Para México, la importancia de formular y aplicar nuevas políticas públicas para combatir las desigualdades regionales debe radicar en diagnosticar primeramente al fenómeno, caracterizarlo y regionalizarlo para optimizar sus recursos y esfuerzos y, a partir de entonces, se podrá determinar conjuntamente, con la inclusión de los involucrados e interesados, una política responsable que subsidie las iniciativas productivas y que tengan impacto en el empleo e ingreso.

Indiscutiblemente esta revisión nos obliga a explorar críticamente el proceso tradicional para la hechura de las políticas públicas y su evaluación correspondiente en México. Es claro que ya no podemos seguir combatiendo y replanteando los mismos problemas sociales cada seis años, ni podemos aplicar una política pública con metas que nadie evalúe (aparte del gobierno) ni aquellas que en el corto plazo no demuestren su efectividad.

---

224 En este sentido, no debemos olvidar que el Estado, como organización social, es creado bajo el principio de utilidad perceptible, en consecuencia su existencia está sustentada en cuanto tiene como objetivo supremo asegurar que los fines del bien común serán cumplidos, de otra forma su rol no se podría entender.

225 En este sentido es oportuno comentar que existen diversas metodologías que –por separado– han sido aplicados para identificar, describir y correlacionar numerosas variables e indicadores de desarrollo en general. Aunado a esto, existen diversos criterios de estudio y dimensiones de análisis que se emplean para exponer tanto las fallas (como las respuestas) del mercado como las de gobierno.

Necesitamos reformar para consolidar, en principio, la legislación nacional (artículos 25 y 26 de la constitución política, ley de planeación, ley de servicio profesional de carrera, etc.) para que con ello se pueda cimentar un mejor andamiaje institucional que otorgue certeza, validez y que permita proyectar obras y acciones en un horizonte de planeación a largo plazo; sin importar el partido político que esté en funciones sabremos hacia dónde vamos.

### Referencias bibliográficas

- Boltvinik, K. J. y Hernández L.E. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México D.F. Siglo XXI.
- Carrillo Huerta, Mario M. (2002) *Estudios regionales en México. Selección de teoría y evidencia empírica: desarrollo regional*. Puebla, Pue.; Fondo editorial UNIPUE, 1a. Ed.
- Carrillo Huerta, Mario M.; Cerón Vargas J. A.; Reyes Hernández M. (2010). “La productividad laboral en la (no) convergencia regional del crecimiento en México, 1995-2003”. En Gerardo Ángeles Castro, Francisco Venegas Martínez y Horacio Sánchez Bárcenas (coordinadores), *Teoría y evidencia del crecimiento, comercio y desarrollo: con referencia especial a México*. México, D. F.: Instituto Politécnico Nacional.
- Carrillo Huerta, Mario M. y Viviana E. Zárate Mirón (2012). “Convergencia en el crecimiento económico de las entidades federativas de México a partir del TLCAN”. *Panorama Económico*. Volumen VIII. Número 15. México, D.F., Julio-Diciembre, pp. 39-75.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012) *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*; México DF. CONEVAL.
- Corona J., Miguel Ángel (2008). Ponencia Titulada: “La economía social como alternativa de desarrollo municipal” en *Foro de Desarrollo Social*, convocado por el Ayuntamiento del municipio de Puebla. Abril de 2008.
- Dye, Thomas (1984) *Understanding Public Policy*. New Jersey; Englewood Cliffs.
- Flores González, Sergio (2007). *Megalópolis de la región centro de México, evolución, cambio territorial y perspectivas*. Puebla; CISO-BUAP. 1ª Edición.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (Coords) (2010) *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*; Coedición: CIDE/Woodrow Wilson International Center for Scholars/UC Santa Cruz, México DF.
- Garza Villareal, Gustavo (2012). *Revolución terciaria en el mundo contemporáneo (Estados Unidos, Cuba y México)*; Ponencia presentada el 8 de Noviembre de 2012 en la Catedra Magístral Dr. Mario M. Carrillo Huerta, El Colegio de Economistas del Estado de Puebla. Puebla. Pue., p. 38
- Greenhouse, Samuel M. (1966) “The Planning-Programming-Budgeting System: Rationale, Language, and Idea-Relationships”; *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (Dec.), Pp. 271-277. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/973298> (15/06/2012)
- Guerrero Amparan, Juan Pablo. (1995) “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”; *Revista Gestión y Política Pública (CIDE)*; Vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1995; Pp. 47-115. Disponible en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antteriores/Vol.IV\\_No.I\\_1ersem/vol4\\_n1-1995.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.IV_No.I_1ersem/vol4_n1-1995.pdf) (Octubre de 2011)

- INEGI (2013) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares ENIGH 2012*; México DF., Disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/Comunicados/Especiales/2013/Julio/comunica5.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2012) *Censo de población y vivienda 2010*; México DF. Disponible en [http://www.censo2010.org.mx/\(15/06/2012\)](http://www.censo2010.org.mx/(15/06/2012))
- Jones, Charles O. (1970) *An introduction to the study of public policy*, Ed. DuxburyPress, USA.
- Lahera, P. Eugenio, (2003) *Introducción a las políticas públicas*; Fondo de Cultura Económica. México, DF.
- Lasswell, Harold. (1992) “La orientación hacia las políticas” en Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp); *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Porrúa, México DF. Pp.79-103.
- Laswell, H. y Lerner D. (1951) *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford UniversityPress. Stanford. CA.
- Meny, I. y J.C. Thoenig (1992) *Las políticas públicas*. Ed. Ariel. Barcelona. Pp.109-128
- Montoro Romero, Ricardo (1997). “Fundamentos teóricos de la política social”. En Alemán, C., y Garcés, J. (Coordinadores). *Política social*. Madrid: McGraw-Hill, pp. 33-50.
- Narro Robles, José; Moctezuma Navarro, David y Diego de la Fuente Stevens (2013) “Descalabros y desafíos de la política social en México” *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 44. No. 174, julio-septiembre 2013. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
- North, Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, DF. p. 13.
- OCDE (2004) *Coordinación de Políticas Públicas para enfrentar las disparidades regionales*; disponible en [www.oecd.org/centrodemexico\(08/07/2013\)](http://www.oecd.org/centrodemexico(08/07/2013))
- ONU-Banco Mundial (2006) *Visión mundial: comparación entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, 2006*. ONU-Banco Mundial.
- Poder Ejecutivo Federal (2013) *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*; Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República. México D.F., disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>
- PNUD (2005) *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Mundi Prensa. p.15
- \_\_\_\_\_ (2000) *Informe sobre desarrollo humano 2000*; Ediciones Mundi Prensa, España. 1ª Edición; Disponible en [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2000\\_ES.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_ES.pdf) (Junio de 2012).
- Romero Melgarejo, Osvaldo (2008) “Migración y prostitución. Las dinámicas contemporáneas de las comunidades nahuas del volcán de Tlaxcala”; en Jiménez Guillen, Raúl y Adrián González Romo (Coords.) (2008) *La migración de tlaxcaltecas hacia Estados Unidos y Canadá. Panorama actual y perspectivas*. El Colegio de Tlaxcala AC.1ª Edición. Pp.39-50.
- SEDESOL (2001) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. México DF.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, DF.; Coedición SEDESOL-CONAPO-INEGI, 1ª. Ed.
- Widavsky, Aaron (1987) *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*; Segunda Edición, Transaction Publishers, New Jersey, USA.

## **Políticas públicas municipales y participación ciudadana por género**

**Araceli Ramírez Meda**

CUCSUR, Universidad de Guadalajara.

**Claudia Silvestre Vargas Pelayo**

Universidad Pedagógica Nacional

La Sociología como ciencia, avanza en torno a las explicaciones que surgen de los cuestionamientos relacionados con el entretreído de las relaciones entre los seres humanos, precisamente desde esta perspectiva es que nacen algunas de las teorías feministas, cuyo objetivo es analizar la situación de las mujeres y los hombres cuando interactúan en ambientes de trabajo.

En México y muchos otros países se ha impulsado la perspectiva de género, con la intención de que mujeres y hombres de todas las edades, condiciones y posiciones sociales puedan disfrutar de oportunidades en igualdad de circunstancias, para lograr esto es indispensable unir esfuerzos encaminados a una participación ciudadana y política. Entendiendo por género la categoría social que nos permite hacer una distinción entre lo biológico y lo cultural, entre lo natural y lo construido, así el sexo corresponde a lo biológico, lo natural y el género a lo cultural, lo construido por el sistema político patriarcal (Velázquez y Merino, 1997).

Ahora bien, apreciando por Política como la forma o formas en que el Estado define cómo orientar a la sociedad, utilizando para ello, sus instituciones y lineamientos específicos de actuación para cada una, en los cuales se debe contemplar el nivel de relación y acercamiento con la población, así como el cumplimiento de condiciones mínimas que les permitan brindar respuestas eficientes y eficaces a sus demandas.

Queda claro que para lograr lo anterior deben emitirse políticas públicas encaminadas a ello, si entendemos por este concepto como un proceso realizado por las autoridades legítimamente electas para resolver necesidades mediante la utilización de recursos públicos, mediante el cual también se vinculan las decisiones de gobierno con la administración pública, tendiendo siempre a la búsqueda de la racionalidad (AGUILAR 1999). La política pública estudia problemas públicos y decisiones por medio de enfoques multidisciplinarios para la respuesta de problemas que obstaculizan el bienestar público.

Es indudable que desde las preocupaciones de Laswell (1951) para dar explicaciones al origen de las políticas públicas y a las aportaciones de Valenti y Bazúa (1993), en el sentido de que las mismas se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos, han surgido

infinidad de estudios, sin embargo, para la definición de este enfoque es crucial tanto la noción de política (policy), que alude a la distinción entre lo público y lo privado. Precisamente en este sentido, encontramos que el movimiento feminista contemporáneo, ha contribuido a resaltar la importancia de la sociología de las relaciones de género y la vida de las mujeres. Algunas teorías sociológicas actuales intentan explorar estas cuestiones. Las teorías macrosociales del funcionalismo, la teoría analítica del conflicto y la teoría neomarxiana de los sistemas mundiales exploran el lugar del hogar y la familia en el sistema social para explicar la subordinación social de las mujeres.

El interaccionismo simbólico y la etnometodología, dos teorías micro sociales, exploran cómo se produce y reproduce el género en las relaciones interpersonales. No obstante que los estudios realizados bajo estas vertientes, son en pequeños grupos de hombres y mujeres, representan los antecedentes de las grandes investigaciones que se hicieron posteriormente, además aportan datos significativos del proceso metodológico con el que se realizaron.

El interés de las seguidoras de las teorías microsociales, está representado en las interacciones que existen entre los individuos dentro de la sociedad y la manera en que se presenta el género; dentro de esta clasificación encontramos el interaccionismo simbólico (Goffman, 1979), y la etnometodología (Fenstermaker, 1985; West y Zimmerman, 1987) como teorías de género de mayor relevancia. *El interaccionismo simbólico* tiene como punto central de estudio la identidad de género, cómo se dan las interacciones de los seres humanos en la sociedad, rescata el *self transituacional* del individuo (Castell, 1996).

En el aspecto histórico se aprecian algunas investigaciones sociológicas de varias mujeres que desarrollaron teorías sobre el género y que llegaron a constituir una red de reformadoras sociales; entre éstas destacaron Jane Addams (1860-1935), Charlotte Perkins Gilman (1860-1935), Anna Julia Cooper (1858-1964) Ida Wells Barnett (1862-1931), Marianne Weber (1870- 1954) y Beatrice Potter Webb (1858-943), todas ellas citadas por Ritzer, (2002).

Estas mujeres realizaron los primeros intentos de estudiar las condiciones de igualdad en importancia de la vida y el trabajo de mujeres y hombres. Sus ideas se trocaron en un activismo político y social, que favoreció los cambios de las sociedades en las que vivían, lo que determinó su forma de hacer sociología. Estas mujeres fueron innovadoras en el ámbito metodológico de las ciencias sociales. Estos primeros intentos de estudiar el fenómeno de la condición de mujeres y hombres a través de la ciencia, fincó las bases para los trabajos posteriores con perspectiva de género, que cobró gran auge en algunos países a partir de la década de los sesenta; posteriormente, en los ochenta en nuestro país. La teoría feminista contemporánea surge como una teoría contigua de la corriente social radical que ha ido prosperando de manera inesperada, hasta llegar a influir en la sociología del siglo XXI (Castell, 1996).

Según Ritzer, (2002), fueron tres factores los que favorecieron el desencadenamiento de esta nueva oleada de actividad feminista: el clima general del pensamiento crítico que caracterizaba a ese periodo; la inconformidad de las activistas que se unieron a los movimientos contra la guerra y en pro de los derechos humanos, la revuelta estudiantil para encontrarse con las actitudes sexistas de los hombres radicales y liberales que participaban en esos movimientos, la experiencia de prejuicio y discriminación

---

que sufrían las mujeres a medida que se incorporaban masivamente al trabajo asalariado y a la educación superior.

En el caso particular de este estudio surgieron interrogantes relacionadas a las acciones que se contemplan en las políticas públicas respecto a las relaciones entre hombres y mujeres que comparten espacios del ámbito público del municipio. Es innegable que las políticas públicas que rigen la actividad del municipio, deben ser acordes a principios rectores de equidad entre géneros, que propicien además la participación de la ciudadanía; es por ello que la investigación tuvo como objetivo conocer la participación y el desempeño de hombres y mujeres en puestos de toma de decisiones en la administración pública municipal.

Del objetivo principal se desprenden los siguientes objetivos particulares:

- 1) Reconocer la importancia de inclusión de mujeres y hombres en la vida pública municipal para la toma de decisiones.
- 2) Entender que la participación ciudadana es un derecho de hombres y mujeres de ser tomados en cuenta en las instituciones.
- 3) Comprender la lógica de las políticas públicas para propiciar la participación equitativa de hombres y mujeres en la administración municipal.

El estudio fue descriptivo dirigido a rescatar las experiencias, logros y obstáculos de funcionarios y funcionarias de primer nivel, además de cómo se ha dado la inclusión de ambos sexos en las tareas municipales. Tomando en cuenta como las políticas públicas propician el que los ayuntamientos puedan contratar personal atendiendo a criterios de equidad. La teoría sociológica feminista dio elementos para el análisis desde la perspectiva de las políticas públicas municipales con enfoque de género, situación que propicio el diálogo entre las categorías planteadas para el análisis, las políticas públicas la participación ciudadana para la toma de decisiones y el género al interior del municipio.

La población que participó en el estudio se integró con 49 mujeres y 41 hombres a quienes se aplicó un instrumento previamente construido con una guía de preguntas, para determinar los procesos de inclusión y participación ciudadana de hombres y mujeres en la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública municipal; además se aplicaron entrevistas a los directores de las diferentes áreas para conocer su punto de vista respecto a las tareas realizadas por hombres y mujeres que desempeñan su labor en la dirección correspondiente y como es la participación ciudadana en su área, así como al director de recursos humanos para rescatar su experiencia y criterios del municipio para la contratación y desempeño de tareas del personal.

Acorde a los lineamientos establecidos por organismo internacionales, la administración pública municipal es la actividad humana que tiende a gobernar o dirigir la acción del Estado en beneficio de la sociedad conformada por mujeres y hombres que habitan en determinada localidad, colonia o municipio. Es un proceso que se orienta hacia la toma de decisiones incluyendo ambos géneros para el logro de un fin común. La organización política del municipio y sus funciones están delimitadas por el artículo 115

constitucional, en el cual se establece que los estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base el municipio libre.

En virtud de lo anterior, la administración pública municipal se integra por un conjunto de hombres y mujeres denominados funcionarios; que realizan diversas actividades en virtud de las atribuciones que les confiere la Ley Municipal, leyes estatales y federales. Se clasifican en dos vertientes: Los que son elegidos mediante el voto directo, secreto y libre, entre los que se encuentran, el presidente municipal como máxima autoridad que debe conducirse con apego a las decisiones colegiadas del ayuntamiento, tomando como referencia las necesidades prioritarias de los ciudadanos, también encontramos en este rubro a los regidores y al síndico.

La otra vertiente la integran los servidores públicos que ocupan puestos como directores de área y jefaturas, cuyo papel principal es poner en práctica las decisiones que toma el Ayuntamiento como órgano máximo en el municipio, estos se rigen por la Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

Cómo quedó señalado en párrafos anteriores la estructura del Municipio es clara de acuerdo a la Leyes que lo rigen, sin que sea el afán profundizar en la normatividad que propicia la equidad entre géneros al interior de los gobiernos locales, tenemos que la Ley Electoral para el Estado de Jalisco y la Federal como resultado de las políticas públicas, establece que los ayuntamientos deberán tener presencia de ambos géneros en el órgano máximo que es el Ayuntamiento, sin embargo en lo que respecta a los servidores públicos que son propuestos generalmente en la práctica por el Presidente Municipal, llama la atención como quedan integradas las direcciones y jefaturas de área, ejemplo de ello es que en el municipio del estudio se aprecia lo siguiente:

#### **ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE AUTLÁN DE NAVARRO**

CARGO	MUJERES	%	HOMBRES	%
Presidente municipal	0	0	1	100
Regidor (a)	3	25	9	75
Funcionario de primer nivel	3	18.75	13	81.25
Funcionarios de segundo nivel	8	19.51	33	80.49
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>56</b>	<b>80</b>

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Municipio

JEFATURAS	MUJERES	%	HOMBRES	%
Secretaría General	4	50	4	50
Hacienda municipal	2	25	6	75
Dirección de Servicio Generales	0	0	8	100
Dirección de Desarrollo Humano y Social	1	33.33	2	66.67
Dirección de Ecología y Aseo Público	0	0	4	100

<b>Dirección de Seguridad Pública</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>100</b>
<b>Dirección de Obras Públicas</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>100</b>
<b>Dirección de Desarrollo Económico</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>100</b>
<b>Dirección de Deportes</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>100</b>
<b>Dirección de Agua Potable</b>	<b>1</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>19.51</b>	<b>33</b>	<b>80.49</b>

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Municipio

En las tablas anteriores se aprecia claramente el principio de la división sexual del trabajo señalado por Anzorena (2008:3) Si bien se modificaron las condiciones del mercado laboral y se transformó el Estado, las relaciones sociales de género no parecen alterarse en un sentido profundo.

Las diferentes Direcciones, Jefaturas y Coordinaciones del Ayuntamiento, como áreas estratégicas de la administración pública municipal, realizan sus actividades dentro del marco legal, buscando ofrecer a las diversas dependencias y a la ciudadanía en general, respuestas claras y precisas a todas y cada una de sus acciones.

Entre los puestos que desempeñan se encuentran las direcciones de Contraloría, Secretaría General, Tesorería Municipal, Oficialía Mayor, Desarrollo Humano y Social, Ecología y Aseo Público, Seguridad Pública, Obras Públicas, Protección Civil y Bomberos, Desarrollo Económico, Jurídica y Agua Potable.

El cuestionario cuyos resultados se presentan en párrafos posteriores fue aplicado a funcionarios de primer nivel (directores), es decir donde se centra la toma de decisiones de la administración pública del municipio.

Cabe mencionar que de estas áreas o direcciones sólo dos de ellas son encabezadas por mujeres representando un 16.66% y el otro 83.33% está encabezado por personas del sexo masculino, sumando diez directores del total de doce. Entre las dos direcciones que son representadas por una mujer encontramos la tesorería municipal y la de Ecología y Aseo público, cabe señalar que esta última entró en funciones de su cargo en febrero de este año, ya que anteriormente estaba también encabezada por un varón.

De las respuestas se desprende que son un total de 43 jefaturas que se derivan de las diferentes direcciones, de las cuales ocho jefaturas tiene al frente a una mujer, representando el 19.51%, y treinta y tres jefaturas las encabezan varones resultando un 80.49%.

Como podemos observar en esta respuesta se refleja nuevamente la mínima participación que tiene el sexo femenino en puestos de toma de decisiones. En 1922 se reconoció el derecho de la participación femenina en las elecciones municipales y estatales, sin embargo el proceso de inclusión de la mujer ha sido muy lento y ejemplo de ellos son los porcentajes de participación, y esto es a nivel de jefaturas, lo cual a nivel de dirección o de cargos de presidentes municipales se complica más para el sexo femenino.

El proceso de inclusión de mujeres en la administración pública en nuestro país ha sido lento y en nuestro estado más aún, ya que fue hasta el año de 1954 cuando las mujeres obtuvieron el derecho a votar, que en el municipio de estudio se agudiza más la situación al contar sólo con una mujer como presidenta municipal, la cual fue interina y no por el principio de elección de mayoría relativa.

Por otra parte, se observan datos de identificación general. Se encontró que la edad de la población entrevistada giro entre 20 y 69 años de edad. En cuanto a su estado civil tenemos que el 40% en soltería, el 48.8% en matrimonio, el 6.6% en unión libre, el 4.6% no contestó. Apreciándose por lo tanto que la mayoría están casados. En lo que respecta a los años de antigüedad encontramos que el 11.1% tiene menos de un año, el 31.1% de 1 a 3 años, 23.3% de 4 a 9 años y el 33.3% tienen más de 10 años, lo cual representa una cifra significativa dado que los empleados municipales dependen del partido en el poder, sin embargo en las leyes municipales y como resultado de las políticas públicas en cuanto a la certeza laboral, se observan avances al interior de los municipios que existen contratos indefinidos en algunas áreas, como Tesorería, Registro Civil, Agua Potable, Catastro entre otras; espacios que requieren de la profesionalización del servicio público para garantizar la calidad en el mismo.

Por otra parte, el grado de educación predominante en los empleados de esta administración es de Licenciatura con un 54.4%, seguido de bachillerato con 27.7%, 8.8% secundaria, 2.2% primaria y destacando que sólo una persona cuenta con grado de doctorado. Inclínándose el porcentaje mayor hacia la licenciatura, lo cual refleja el interés del municipio por la contratación de personal preparado, además que en los discursos de algunos de ellos, comentaron que siendo trabajadores de base, se les ha dado la oportunidad de seguirse preparando, esto es, que ingresaron al Ayuntamiento sin la licenciatura y en el transcurso de estos 10 años de trabajo se les brindó la oportunidad de obtener el grado de licenciatura, el caso concreto de un empleado de catastro que al obtener el grado se convirtió en director de área.

Con respecto a las pautas fijadas por las políticas públicas, en la Ley del Gobierno y la Administración Municipal del Estado de Jalisco, se aprecian los perfiles para desempeñar los puestos de distintas áreas del Ayuntamiento, y en la cual se percibe que dentro de las preocupaciones del Estado, se encuentra la de contratar personal con perfiles específicos que reflejen por lo menos los conocimientos en el área que se pretende desempeñar.

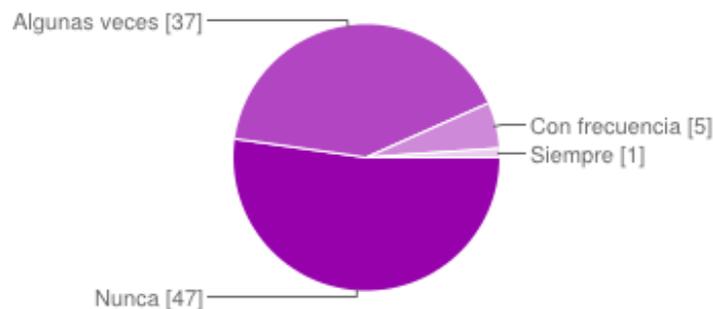
Es necesario señalar que en el Plan Municipal de Desarrollo en la administración 2010-2012 del Municipio de Autlán de Navarro, se establecía un eje temático titulado Municipio promotor de la equidad de género, formando un eje estratégico para la búsqueda de un desarrollo social incluyente. En dicho plan se reconocía como problema principal que la mujer se encuentra anclada a sus obligaciones familiares, otorgando pocas facilidades para que se promueva su desarrollo personal, profesional y social, reconociendo la necesidad de un cambio en las expectativas y respaldarlo con infraestructura, programas educativos, laborales, de apoyo jurídico y económico para que accedan al progreso en igualdad de circunstancias. Dentro de los parámetros de evaluación, se establecía que el municipio debía contar con un programa para promover la equidad en la contratación de hombres y mujeres.

Respecto a las acciones emprendidas para tratar de llevar a la práctica el eje antes mencionado, cuando se les preguntó su opinión con respecto a la contratación del personal se observan los siguientes resultados:

El sexo de la población entrevistada se observa que el número mayor corresponde a personas del sexo femenino representando un 54% del total de la misma. La entrevista se aplicó en mayor porcentaje al sector femenino, precisamente por la facilidad de encontrarlas en un lugar estable como lo son los puestos administrativos, ya que muchos de los varones realizan actividades de campo.

1. Para la contratación de personal es más importante su sexo que las habilidades profesionales que posea.

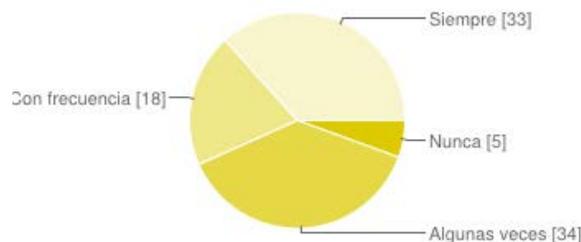
Grafica 1



Las respuestas de esta pregunta refleja que el 48% de los empleados afirman que el sexo es más importante que las habilidades para la contratación de personas en el ayuntamiento, mientras que el 52% percibe que nunca se toma en cuenta. Lo que muestra que a pesar de estar dentro de las políticas de la administración municipal una cultura incluyente y de no discriminación en razón del género, un porcentaje alto de encuestados sigue considerando el sexo como un elemento que se toma en cuenta a la hora de la contratación. En las recomendaciones que dan algunos de los directores, encomiendan a los funcionarios de administraciones posteriores que “(... contraten a empleados indistintamente del género que sea, tomando en cuenta los conocimientos, perfiles y habilidades de las personas antes que el sexo al que pertenezcan ...)”.

2. Hombres y mujeres tienen por igual oportunidades de ascenso y capacitación.

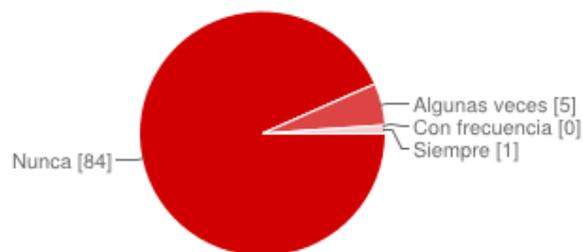
Grafica 2



Un dato importante se refleja en la respuesta “algunas veces” siendo un porcentaje alto, indica que hay una diferencia por cuestión de sexo en cuanto a oportunidades y capacitación para mujeres y hombres, ya que la respuesta ideal hubiera sido “siempre”. Sin embargo la percepción de los entrevistados refleja un desequilibrio por razón de pertenecer a determinado género. Sigue estando presente situaciones de desigualdad de género, no obstante que desde los primeros movimientos sociales de la época de los ochenta, que ocasionaron cambios en la política pública y reformas a las leyes federales desde la constitución política con la inclusión del artículo 4º, en darle el reconocimiento de igualdad al varón y a la mujer, en el ámbito municipal se observa que aún hay mucho camino por recorrer.

3. Se ha despedido a alguna mujer u orillado a renunciar por embarazo o al regresar de su licencia de maternidad

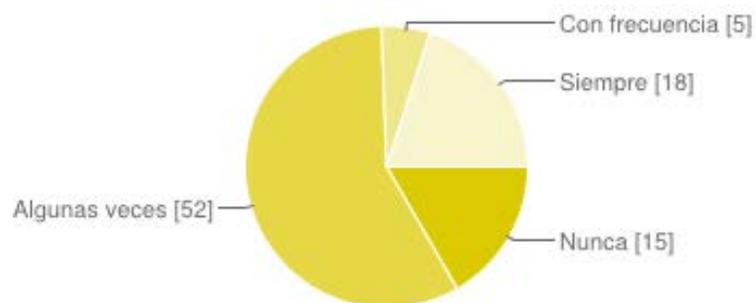
Grafica 3



Dentro de las reformas comentadas en el párrafo anterior se aprecia una en materia laboral, en la cual se señala que es ilegal que se despida u orille a una mujer a renunciar por estar embarazada o por licencia de maternidad, sin embargo la respuesta “algunas veces” representa un 6 %, lo cual no tendría razón de ser. La Ley Federal del Trabajo de nuestro país regula este tipo de situaciones y las organizaciones empleadoras están obligadas a respetar cada uno de sus preceptos legales. En la administración pública municipal se deberán respetar los derechos de las mujeres, ya que es ahí donde muchas veces se presentan iniciativas a través de los regidores para respetar y hacer respetar dichas leyes. El instituto municipal de la mujer es un organismo descentralizado del municipio, que brinda asesoría jurídica a mujeres, además las orienta hacia que instancias podrán acudir a demandar este tipo de casos.

4. La competencia por mejores puestos o condiciones laborales o salariales es justa o equitativa.

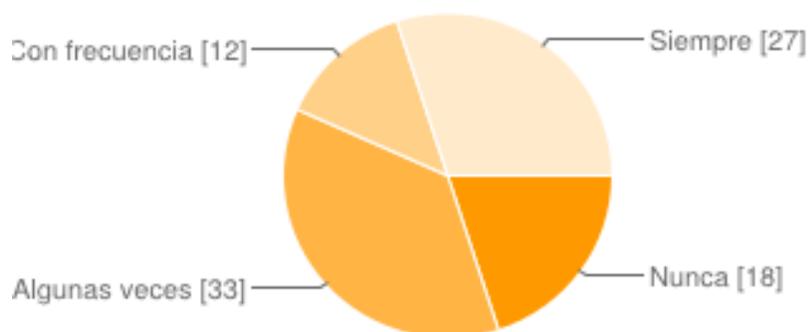
Grafica 4



En la gráfica anterior se observa como la competencia por mejores puestos no siempre es justa y equitativa según la percepción de los empleados, ya que el 58% respondió que “solo algunas veces” lo es. La respuesta ideal es que hubiera sido “siempre” o al menos la que haya reflejado un mayor porcentaje, lo preocupante es que el 17% opina que nunca es justa y equitativa. Si revisamos la asignación de roles que se desempeñan al interior de la organización del Municipio, se observa que los puestos directivos generalmente son ocupados por personas allegadas al ejecutivo municipal con quien muchas veces mantienen relaciones partidistas, sin embargo en el municipio del estudio, los directores de área cumplen los requisitos establecidos en la ley municipal en cuanto a los perfiles.

5. Se recibe un salario igual por igual trabajo sin importar sexo, apariencia, edad u otras características personales.

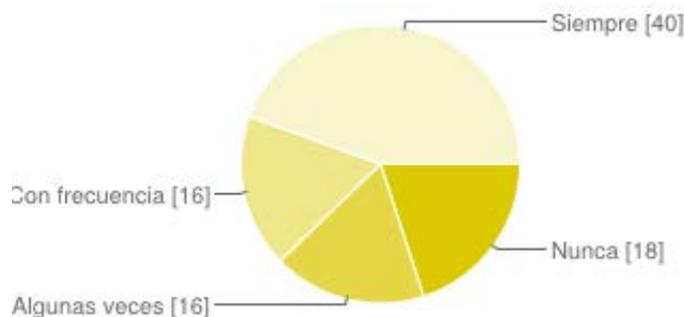
Grafica 5



En las respuestas anteriores es notorio que los empleados consideran que solo algunas veces se paga salario igual por trabajo igual, representando el 37% los que lo afirman así, y cabe destacar que la Ley Federal del Trabajo estipula que a trabajo igual salario igual sin importar sexo, edad o condición otra. Es necesario cambiar la percepción de los empleados respecto a este tema, para que puedan sentirse en igualdad de oportunidades, comprometidos con su empleo, su servicio con la ciudadanía, las actividades cotidianas, para que puedan dar lo mejor de sí en beneficio de su comunidad, situación que solo se alcanzará cuando se den esas condiciones de equidad.

6. Hay un ambiente de respeto o no discriminatorio hacia las diferencias y preferencias personales.

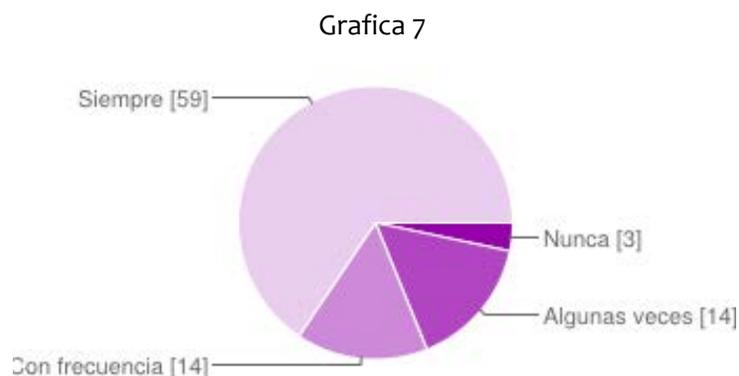
Grafica 6



En cuanto a esta respuesta la que tiene un porcentaje más alto con un 44% es “siempre”, la aceptación de las diferencias sexuales debe verse reflejado en la administración pública, contribuyendo con ello a una mayor participación ciudadana en la que puedan incluirse hombres o mujeres para la toma de decisiones, reconociéndoles la libertad de poder integrarse desde sus colonias o comunidades a los quehaceres del ámbito público principalmente en los servicios u obras que se pretenden realizar.

No obstante, un porcentaje mayor al 50% observa un ambiente discriminatorio, en ese sentido y trayendo a colación las ideas de Goffman (2006), para quien la sociedad es quien impone los medios para categorizar a las personas y el complemento de atributos naturales en los miembros de cada una de esas categorías. Así tenemos que entonces el medio social es donde se establecen las categorías de personas que en él se pueden encontrar.

7. Tanto mujeres como hombres tenemos las mismas facilidades para atender problemas familiares no previstos.

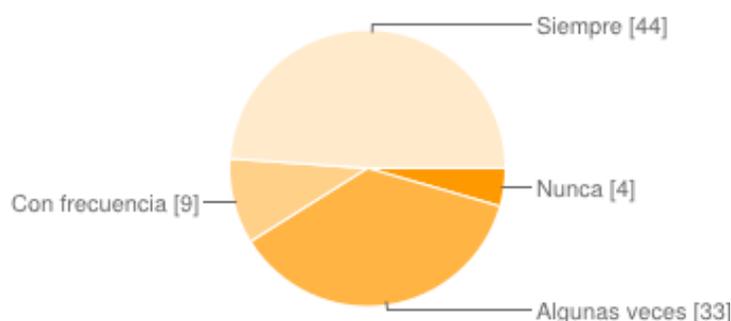


El 66% respondieron que “siempre” representando el porcentaje más alto, sin embargo un 3% respondió que nunca, aunado a un 16% que expresa que algunas veces tienen las mismas facilidades mujeres y hombres. No obstante las respuestas ofrecidas, la ausencia de esquemas más compartidos para el cuidado no sólo es un obstáculo para la inclusión en el mercado de trabajo, sino también es un impedimento para la práctica de una ciudadanía social plena (Lamas, 1989). Tradicionalmente la tarea del cuidado de los otros ha correspondido al género femenino, lo cual ha implicado que al insertarse al ámbito público en espacios laborales, ha incurrido en la llamada doble jornada, que representa el cubrir distintos roles que van desde madre, esposa, hija y por supuesto el cumplir con las actividades profesionales.

Siguiendo con las ideas de esta autora, el poder está incrustado en una pluralidad de situaciones cotidianas, especialmente en las relaciones más íntimas en que estamos entrelazados. Es difícil cuestionar y modificar los códigos culturales de género que hemos heredado y que encubren formas de explotación e injusticia, porque son parte de nuestra identidad.

8. Mujeres y hombres tenemos las mismas oportunidades para ocupar posiciones en donde se toman decisiones.

Grafica 8

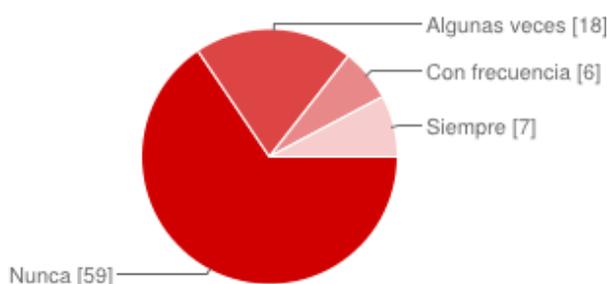


Este reactivo relacionado con la participación de hombres y mujeres en puestos de toma de decisiones en la administración pública municipal, muestra que un 49% opina que “siempre” tienen las mismas oportunidades, sin embargo el 37% que es un porcentaje alto, opina que “algunas veces”, un 10% dice que “con frecuencia” y un 4% afirma que “nunca”. Esto se refleja en los resultados generales obtenidos conforme a la distribución de puestos de primer y segundo nivel en los cuales es muy notoria la diferencia en participación por sexo.

La toma de decisiones debe estar centrada en mujeres y hombres, buscando la inclusión de ambos para que sean equilibradas, sin embargo en el ayuntamiento de Autlán de Navarro existe una gran diferencia en cuanto a puestos ocupados por hombres y mujeres, que es donde se centran las decisiones.

9. Las personas embarazadas o que tienen que hacerse cargo de hijos o niños pequeños enfrentan un clima laboral hostil.

Grafica 9



En esta respuesta se observa que un 66% opina que “nunca”, el 20% que “algunas veces”, el 8% que “siempre” y el 7% que con frecuencia, más sin embargo es preocupante que un 20% opine que “algunas veces” la mujeres embarazadas o que tienen que hacerse cargo de sus hijos enfrenten un clima laboral hostil por estas razones; de estos resultados se observa que no obstante que existen los mecanismos adecuados dentro de las políticas públicas encaminadas a disminuir la discriminación laboral dentro de los espacios de la administración pública municipal como quedó anotado en párrafos anteriores, donde claramente se prescribe en el plan de desarrollo municipal un eje con el objetivo de fomentar y proteger la equidad de género, esto es diferente en el sentir de la población entrevistada, por

lo cual se sigue con la cultura tradicionalista de representaciones sociales de género tan arraigadas en la región del estudio.

La identificación con estereotipos sociales ancestrales sigue estando presente, no obstante que han pasado varias décadas desde que las políticas públicas en México, se fueron adaptando como resultados de los compromisos asumidos en Tratados Internacionales, en los cuales los representantes de nuestro país, se comprometieron a emitir instrumentos jurídicos pertinentes para adecuarse a los lineamientos internacionales que garantizaran la protección de los derechos fundamentales de hombres y mujeres.

La equidad de género busca que mujeres y hombres de todas edades, condiciones y posiciones puedan disfrutar de oportunidades en igualdad de circunstancias sin importar su género, y remitiéndose al ámbito municipal, el Ayuntamiento lleva a cabo acciones a través de comisiones para conocer de diversos asuntos que le corresponde conocer, representadas por los regidores. Y precisamente en relación al tema de investigación que nos ocupa, existe una comisión que lleva por nombre equidad de género, la cual debe promover políticas públicas que contemplen las problemáticas de las mujeres y hombres, poniendo especial atención en las familias, en todos los aspectos sociales, económicos, políticos y laborales, así como impulsar iniciativas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y sensibilizar a la población para evitar todo tipo de discriminación, además de impulsar la perspectiva de género en todas las áreas del ayuntamiento.

En entrevista con la regidora que le correspondió estar al frente de la comisión de equidad de género para conocer su función como representante manifestó lo siguiente:

“Que a nivel individual sí pudieran existir diferencias de género en la administración pública municipal, pero no por parte de la administración, lo que sí es que hay oficinas que por sus características hay mayor número de hombres o mujeres, considero que los asuntos de género constituyen un tema para hombres y mujeres. Algunas de las características que pude observar que marcan una diferencia en la participación de hombres y mujeres son que las mujeres tienen mayor sentido de compromiso y responsabilidad”.

En el discurso anterior se resalta el compromiso y responsabilidad de la mujer en el ámbito de la administración pública, lo cual ratifica lo expuesto por los estudios sociológicos de las relaciones interpersonales. La participación ciudadana en la administración pública municipal, se convierte en una mediación o acercamiento entre lo público y lo privado, es la relación directa existente entre ambos para la implementación de programas o proyectos de bienestar social.

La participación equilibrada de hombres y mujeres para la toma de decisiones al interior de los municipios es un derecho y debe ser una exigencia de la comunidad para ser incluida en los asuntos públicos y ser tomados en cuenta en el ejercicio de los gobiernos locales, aportando experiencias, conocimientos y exponiendo la realidad social que lleven al ejercicio de una ciudadanía plena.

Lo anterior representa desde el punto de vista de la teoría social como se ha ido dando el proceso de inclusión de mujeres y hombres al interior del gobierno local, marcando pautas para análisis de género, al interactuar hombres y mujeres en espacios prioritariamente masculinizados. Pero lo más

importante a comprender, y que está en el fondo del asunto, es que la equidad beneficia a todos, mujeres y hombres y que las políticas públicas deben encaminarse a lograr los objetivos marcados por los organismos internacionales que México asume al interior del país.

## **Referencias**

- Aguilar V. L. (1999) Coordinación Social y Administración Pública en N. Lechner R. Millán y E. Valdéz (Comps) Reforma del Estado y coordinación social. México. Plaza Valdés-universidad Nacional Autónoma de México.
- Anzorena C. (2008, Abril-Junio) Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral en Utopía y Praxis Latinoamericana. Año 13 N.41 Universidad de Zulia. Maracaibo-Venezuela.
- Castells, C. (comp.) (1996). Perspectivas Feministas en Teoría Política. España: Paidós.
- Goffman I. (2006) Estigma. La Identidad deteriorada. Amorrortu. Argentina
- Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. (INEP) (2004). Representación Política, disponible en pág. web, [www.inep.org.mx](http://www.inep.org.mx). México Electoral.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2001). Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado. México.
- Lamas M. (1989, Junio) Las mujeres y las políticas en Doble Jornada. México
- Ritzer, G. (2002). Teoría Sociológica Moderna. España: McGraw-Hill.
- Robles, R. (2003). El Municipio. México: Porrúa.
- Sobrino, J. (Coordinador) (1999). Una mirada a los gobiernos municipales en México. México: El Colegio Mexiquense.
- Strauss, A. y Corbin, J. (1990). Basics of qualitative research. California: Sage.
- Valenti, G. y Bazúa F. (1993) “Hacia un enfoque amplio de política pública”. Revista de administración Pública 84 México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Velázquez M. y Merino L. (1997) Género, análisis y multidisciplinaria. UNAM. México

## **El Programa Cultura Viva en la colonia Jardín Balbuena**

**José Antonio García Ayala**

ESIA Tecamachalco. Instituto Politécnico Nacional

*La emergencia de la aplicación del Programa Cultura Viva en la Jardín Balbuena.*

La colonia Jardín Balbuena surgida en 1952 fue concebida a partir del fraccionamiento del Aeropuerto Militar de Balbuena, a partir de un diseño que le otorgo varias características que definieron el estilo y la calidad de vida de la misma, uno de ellos es la mezcla de viviendas unifamiliares y conjuntos habitacionales que permitió interrelación de habitantes de diversos estratos socioeconómicos, y el surgimiento de una traza urbana variada fundamentalmente producto de la conjunción de andadores y cerradas, que tenían la particularidad de permitir el libre acceso a los espacios públicos y condominales, por lo que, estos últimos en la práctica funcionaban como una extensión de los primeros (García Ayala, 2010).

A principios del siglo XXI, el proceso de deterioro y consecuente pérdida de diversos espacios públicos y condominales de uso público como plazas, jardines y estacionamientos, de la colonia Jardín Balbuena, que venían operando como lugares de sociabilización, que cohesionaban a la comunidad y funcionaban como referentes identitarios de la misma, empezó a desincentivar la apropiación física y simbólica de sus habitantes sobre esta colonia, territorio común de sus vidas cotidianas, cuyo destino era visto con desinterés por estos ciudadanos, que se olvidaban de sus derechos y obligaciones para con esta problemática, que estaba empeorando, cada vez más, su calidad de vida.

Esta problemática a la cual se enfrentaban estos espacios públicos, era causada por su abandono, subutilización, fragmentación, enjaulamiento y apropiación física, así como por la delincuencia, entre otras causas, que estaban disminuyendo los lugares de encuentro, intercambio y comunicación, que establecían vínculos de arraigo y apego, entre este territorio y sus habitantes, al proporcionar sentidos de pertenencia socioterritorial, a ciudadanos social y culturalmente distintos, con derechos y obligaciones diferentes, pero que con el pasar de sus generaciones, habían encontrado en estos lugares de sociabilidad, los propósitos y objetivos comunes, capaces de imprimir sentido a su vida urbana, a través de las prácticas diarias que los vinculaban entre sí, como personas, grupos y colectividades semejantes.

Este proceso de deterioro que culminó con la pérdida de varios de estos espacios públicos, no tuvo casi ninguna clase de freno efectivo, sino hasta la aplicación en el año de 2006 del *Programa Cultura*

viva... un derecho de todos<sup>226</sup>, por parte del Gobierno de la Delegación Venustiano Carranza, un programa creado para combatir a la delincuencia y prevenir el delito, objetivo central de este gobierno. Esto era posible debido a que este programa de política pública, pretendía descentralizar los servicios culturales, recreativos y deportivos, con la finalidad de llevar a cada colonia, un espectáculo de calidad para estrechar la participación comunitaria, reforzar la integración familiar, el sentido de pertenencia a la demarcación e inculcar, principalmente entre la niñez y la juventud, la cultura de la legalidad.

La meta que se perseguía, era mejorar la calidad de vida de los habitantes, ofrecer mejores servicios y seguridad, así como consolidar la participación entre el gobierno y la ciudadanía, de forma que el *Programa Cultura Viva* buscaba profundizar, estructurar y enfocar la política pública delegacional hacia una construcción corresponsable de una seguridad sostenible en la demarcación. Con base en lo anterior, el Gobierno de la Delegación Venustiano Carranza planteo diversas líneas de acción, como el rescate de espacios públicos, que incidieron en la toma de decisiones sobre el destino de diversos lugares de sociabilización, de esta demarcación política, entre los que se encontraban varios en la Jardín Balbuena.

En estos espacios públicos el gobierno delegacional buscaba, reducir las desigualdades que afectan a la población, para que accedieran a una vida segura y creativa, en condiciones de equidad, al fomentar la formación y promoción de oportunidades, así como la inclusión social; promover la corresponsabilidad vecinal en el sostenimiento de los espacios públicos intervenidos, como parte del mejoramiento de la imagen urbana; impulsar la convivencia vecinal, al consolidar una programación cultural, recreativa y deportiva, tendiente a reestablecer el tejido social, y mejorar sustancialmente la calidad de vida de los ciudadanos; promover entre ellos el reconocimiento de prácticas, que condujeran al uso y disfrute adecuado del espacio público y el tiempo libre; y mantener esta infraestructura cultural, deportiva y recreativa, garantizando la apropiación respetuosa por parte de los ciudadanos, y el manejo ejemplar de los servidores públicos.

El Programa Cultura Viva vislumbró que la responsabilidad del problema en materia de inseguridad y de delito, se pudiera trasladar de la esfera gubernamental a la pública, se propusieron, dos estrategias transversales para combatir estas prácticas, las cuales fueron, a) *La Participación Ciudadana* y b) *La Legitimidad Institucional*, así como cinco líneas de acción de gobierno: 1.-*Combate a la Inseguridad*, 2.-*Prevención Social del Delito*, 3.-*Mejoramiento de la Imagen urbana*, 4.-*Rescate de los Espacios Públicos* y 5.-*Transparencia y Rendición de Cuentas*.

Así, el Programa Cultura Viva se constituyó como una política inclusiva, multifuncional y transversal, que orientó las acciones bajo una misma misión, la cual comprendería: Construir un proceso de seguridad sostenible en Venustiano Carranza, a partir de la realización de acciones conjuntas entre las autoridades y los diferentes actores de la Delegación, con el propósito de resarcir el tejido social, restablecer la convivencia vecinal y establecer mecanismos de corresponsabilidad que fortalecieran la integración familiar, comunitaria y social, coadyuvando con ello a la prevención social del delito y a la disminución de los índices delictivos en la Demarcación. Su visión, de ser un gobierno transparente, eficaz

---

226 El Programa Cultura Viva tiene antecedentes derivados de otras políticas públicas, explícitamente las autoridades delegacionales recuperan “cultura de la legalidad” de un programa aplicado en Palermo Italia, y “cultura ciudadana” de otro programa experimentado en Colombia.

y profesional, que buscaba la participación y corresponsabilidad ciudadanas para el correcto ejercicio del Derecho a la Seguridad (PCV, 2006:7-8).

La *Seguridad Sostenible*, fue el pilar y fundamento básico para el Programa Cultura Viva, en la cual, se concentra la atención de las causas del delito, pues el mismo programa, consideraba la desigualdad social como fundamento del mismo y la alternativa, era buscar minimizar todo tipo de exclusión, resultado que en un largo plazo transformara positivamente a la sociedad. (PCV, 2006: 12). La *Seguridad Sostenible* enfocó cuatro áreas inmediatas para trabajar, entre las cuales tenemos; a) *Urbanismo*, b) *Cultura*, c) *Acción Socioeconómica* y c) *Educativa*, así como, d) *Innovación Política y Legal*.

Buscando con ello, la prevención y solución del delito con acciones, tales como fueron: Medidas y técnicas centradas en el apoyo a la población, Intervención de Mantenimiento y Mejora del Espacio Público, Participación y Cooperación Ciudadana, a fin de reducir y erradicar la percepción de inseguridad entre otros. Siendo su principal objetivo siempre, la protección de los habitantes en todo el territorio, las acciones inclusivas en el ámbito comunitario, y la ejecución de políticas sociales relacionadas con seguridad, donde el eje rector no era la policía, sino el entorno urbano y la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía, ideas propuestas por el Programa Cultura Viva.

Esta búsqueda de una seguridad sostenible en la demarcación se basaba en la construcción de una cultura de la legalidad, concebida como el respeto al Estado de Derecho, que sumada a una cultura ciudadana, orientada desde la concepción de la triada Ley-Cultura-Moral, posibilitara el derecho a la vida, constituido por derechos económicos, sociales y culturales, cuya obtención cambiara la espiral del delito de la demarcación, por una espiral de la prevención. Para ello se planteaba que no solo, existía un deber del gobierno, sino una coadyuvancia ciudadana, en el combate a la inseguridad, así como en el seguimiento y preservación de acciones como el rescate de espacios públicos y el mejoramiento de la imagen urbana, con las que se pretendía aprovechar la interacción positiva que existe entre el correcto ejercicio de la ciudadanía, y el espacio público en buen estado.

Por lo anterior, este programa y las políticas públicas que se desprenden de él, merecían un análisis, sobre todo con relación, a la transformación de los lugares de sociabilización de la Jardín Balbuena, a partir de su aplicación y hasta la actualidad; para ver cuáles son los efectos culturales, que han generado estos espacios públicos rehabilitados, en los ciudadanos que habitan esta colonia; en el entendido que es el espacio público, por medio de su ser, su naturaleza, su carácter y sus propiedades, lo que urbaniza socioculturalmente a la ciudadanía, al moldear sus formas de vida, territorializarlas, y brindarles una identidad urbana específica, aspectos que le permiten operar a distinta escala y bajo diversas modalidades socioculturales.

De forma que se conformó el proyecto de investigación *Rehabilitación de espacios públicos, urbanización sociocultural y construcción de ciudadanía. El Programa Cultural Viva en la colonia Jardín Balbuena*, realizado con recursos del desaparecido Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, dentro de un convenio con entre la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura Unidad Tecamachalco

del Instituto Politécnico Nacional y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México<sup>227</sup>.

Un proyecto con el cual se pretendió comprobar de una manera clara, si la rehabilitación de estos espacios públicos, había producido una urbanización sociocultural, que haya transformado a los habitantes de la colonia Jardín Balbuena, en ciudadanos con mayores sentidos de pertenencia socioterritorial y de la cultura de la legalidad, como lo pretendía el *Programa Cultura Viva*, es decir, una ciudadanía activa, que estuviera cada vez más preocupada por los altos niveles de inseguridad de sus entornos urbanos, sus derechos sobre la ciudad y el disfrute de su tiempo libre, la equidad de género, la discriminación que sufren los discapacitados y los adultos mayores, así como, las demandas de las nuevas generaciones de jóvenes, entre otros aspectos que incentivarían la actuación de estos lugares de sociabilización, como referentes de la identidad de la colonia, al ser concebidos como *los espacios de todos*, donde se aprende a vivir juntos, lo que en principio parece implicar, una modificación del espacio público con el propósito de tener una ciudad más deseable dentro de lo posible.

*Metodología compleja para un análisis urbano de cerca y por dentro.*

La investigación sobre los efectos culturales de los espacios públicos rehabilitados por medio del Programa Cultura Viva, en la construcción de la ciudadanía de la colonia Jardín Balbuena, buscaba generar conocimiento científico básico, a través del diseño de una metodología y epistemología transdisciplinaria en los estudios urbanos (García Ayala, 2012), con base en una postura de análisis vinculada al proyecto urbano y la ciudad vivida, que tratara de tocar y abrir una puerta analítica, para poder entender a la ciudad contemporánea de una manera diferente, al buscar nuevos paradigmas que en conjunto y de una manera ecuménica se complementan, dentro del rebasamiento cognoscitivo que está viviendo el urbanismo actual. En este sentido, era importante considerar la originalidad que reviste la conjugación del Método de la Hermética Profunda desarrollado por John B. Thompson (1990) y los principios del pensamiento complejo de Edgar Morin (1990) y Rolando García (2006), dentro de la metodología y epistemología diseñada para esta investigación, y que tenía como propósito *impensar la ciudad*, en el sentido de Rafael López Rangel<sup>228</sup>.

*Impensar la ciudad*, implica no sólo repensar los paradigmas convencionales de los análisis urbanos, la planeación territorial, las teorías, conceptos y premisas de la ciencia moderna que se han prolongado a lo largo del siglo XX, sino establecer una frontera, ciertamente ancha y sinuosa, plena de incidentes, entre las formas de conocimiento provenientes del apriorismo (convicción donde el conocimiento esta dado y aterrizado desde su creación, por lo que la realidad debe ajustarse a una teoría determinada), y el pensamiento funcionalista positivista (sustentado en un empirismo donde el conocimiento se fundamenta en un conjunto de datos, hechos o experiencias sensoriales, que se vinculan funcionalmente), por un lado, y

---

227 Este proyecto cuenta con la participación de José Antonio García Ayala y Patricia Ramírez Kuri, como responsable y corresponsable técnicas del mismo, así como de otros investigadores como Luz Olivia Domínguez Prieto, Rubén Darío Arechiga Robles, Orlando Misael Tirado Rodríguez, Juan Carlos Emmanuel Espinoza Mejía, Ruiz Rodríguez Cristian Miguel, Jazmín Pro Cortés, Israel Antonio Hernández Cruz, Francisco Javier Morales Martínez, entre otros colaboradores.

228 López Rangel, Rafael. (2006), *¿Repensar o Impensar la metrópoli?* **Disponible en:** <http://www.rafaellopezrangel.com/nuevopensamientocomple.htm>, consultado el 24 de abril de 2012

---

por el otro, las formas superiores del conocimiento, que están significando la construcción del pensamiento complejo, surgido en el campo de conocimiento de las ciencias naturales y matemáticas.

Un pensamiento complejo (basado en un constructivismo dialógico entre teorizaciones y experiencia, capaz de explicar un conjunto complejo en continua transformación, así como la interdefinibilidad de sus procesos) que permita concebir un nuevo entorno epistemológico, capaz de superar las suposiciones del apriorismo y el funcionalismo positivista, que nos han hecho creer que el conocimiento de lo social y de las cuestiones urbanas, es un espejo fragmentado de disciplinas y conocimientos de carácter determinista, reduccionista y lineal (economía, arquitectura, urbanismo, ingeniería de transporte, sociología, antropología, entre otras), que se prestan para analizar por separado cada una de las partes que los constituyen, y que por consiguiente generan sectores separados dentro de la ciudad como la vivienda, el transporte, la economía, la sociedad, el medio ambiente, etc., aspectos que hacen a la urbe incomprensible, sobre todo si consideramos que esta es un conjunto de procesos urbanos, con una gran cantidad de interrelaciones y retroacciones producidas por la sociedad.

Lo anterior implica aplicar una transdisciplinariedad, que elimine el principio de disyunción que ha dividido a las diversas disciplinas que estudian a la ciudad: entre aquellas que la consideran como *un objeto y sin sujetos*, y aquellas que la conciben como *un conjunto de sujetos sin objetos*, y que por el contrario propicie la articulación entre los conocimientos de la ciudad, a través de un marco epistémico común, con el propósito de identificar a aquellos elementos que sirven como eslabones para ensamblar cada fragmento del espacio público posmoderno, dentro de un análisis profundo y coherente, que conduzca a un diagnóstico integrado, y a una formulación compartida de políticas públicas urbanas alternativas, incluso llegando a replantear algunos conceptos que parecieran haber caído en desuso, tal como lo propone Rolando García (2006).

Con base en este propósito y considerando, que el pensamiento complejo converge con el nuevo movimiento en estudios culturales, surgido en el ámbito de las humanidades (que critica la existencia de cánones estáticos, que reflejan juicios universalmente válidos sobre el mundo de los artefactos culturales), cuando ambos campos de conocimiento afirman, que los valores y juicios están socialmente condicionados y en cambio permanente, como lo propone Gilberto Giménez (2005), no parece descabellado plantear que el espacio público actual, determinado por múltiples procesos reestructuradores (económicos, políticos, sociales y espaciales, entre otros), podía ser entendido desde su dimensión cultural, por medio del análisis de la relación diversa, dinámica e histórica que existe entre la ciudad y el ciudadano.

En este sentido, se generaría conocimiento científico básico sobre la relación teórica del espacio público y la cultura, a través de la contribución al desarrollo de los conceptos de urbanización sociocultural (Tena Núñez, 2007) y ciudadanía (Ramírez Kuri, 2009), que permitiera entender de una manera más clara, el conjunto de efectos culturales que la transformación del espacio público produce en los ciudadanos, lo cual resultaba interesante para entender más profundamente las nuevas dimensiones de la vida urbana, en el contexto contemporáneo de los procesos de globalización y de gobernanza local.

Por otra parte, se generaría conocimiento científico aplicado en la rehabilitación de espacios públicos, con base al análisis de programas de política pública, como *el Programa Cultura Viva*, que

pretendía contribuir a la conformación de una ciudadanía en colonias como la Jardín Balbuena, con un sentido de la cultura de la legalidad y de pertenencia socioterritorial. Esto permitiría tener un conocimiento más integral y profundo, necesario para diseñar soluciones urbanas más eficaces a los problemas de inseguridad y desarraigo, y que dieran como resultado el restablecimiento del tejido social, y el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, analizar los efectos culturales de la rehabilitación de espacios públicos, realizada con base a un programa de política pública, y como este impacta en la construcción de la ciudadanía, a través de un caso de estudio basado en la aplicación del *Programa Cultura Viva* en la colonia Jardín Balbuena, resultaba una oportunidad única, para interpretar en la época contemporánea, los procesos de gobernanza local característicos de ciudades como la de México, que están inmersas dentro de los intereses de una sociedad cada vez más globalizada.

Las fuentes de información fueron de dos tipos: documentales y de campo. Dentro de las fuentes documentales que se usaron estaban las bibliográficas, hemerográficas, mediográficas, cartográficas y fotográficas. Para la recopilación de la información y los datos documentales, se utilizaron los métodos cuantitativo y cualitativo. El método cuantitativo consistió en analizar geo-estadísticamente los datos provenientes del Sistema para la Consulta de la Información Censal (SINCE) del XIII Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2010, y contrastarlos con los análisis obtenidos de SINCE 2000. Por su parte, el método cualitativo se utilizó para analizar, sintetizar y deducir la información teórica, histórica y descriptiva vinculada con la investigación, y extraída de distintas fuentes documentales.

Dentro de las fuentes de campo, se usó al propio espacio urbano (que fue observado y registrado espacial y etnográficamente), así como a los usuarios del espacio público estudiado, y los ciudadanos que habitan el entorno inmediato (que fueron entrevistados y elaboraron un mapa mental). Estas fuentes de información estuvieron orientadas a interpretar la ciudad, desde el análisis de dos puntos de vista: el del especialista del espacio público y el de sus habitantes, donde el espacio público es considerado como un elemento endógeno, ya que sólo tiene sentido desde la experiencia del sujeto que se apropia física y simbólicamente de él.

El método cualitativo consistió en describir e interpretar de forma inductiva, el lugar de estudio a partir del entendimiento de sus propiedades físicas, sensoriales y estéticas, interpretadas por el especialista del espacio público; además de la comprensión de los significados que los actores le otorgaban, para lo cual se utilizaron las siguientes técnicas cualitativas: la observación ordinaria y el registro etnográfico de continuidades y discontinuidades significativas del espacio urbano, con el objeto de recopilar e interpretar la información extraída directamente de las prácticas cotidianas, que los actores realizaron en el lugar estudiado; mientras que las entrevistas a profundidad y los mapas mentales, sirvieron para captar la percepción ciudadana y las características de los imaginarios urbanos y paisajes culturales, que se conformaron con base a la primera.

La observación ordinaria consistió en mirar con un fin determinado solamente lo que sucedía, y registrar los eventos en el espacio público, concebido como escenario, para lo que se requirió de un

esquema de trabajo, con el objetivo de captar, las manifestaciones y aspectos más trascendentes y significativos de la sociedad, y su vida cotidiana, sin que el investigador participara en ellos.

El registro etnográfico de las continuidades y discontinuidades significativas del espacio urbano, consistió en explorar las relaciones entre determinada práctica colectiva y sus patrones de implantación espacial, con base a cuatro categorías de análisis: pedazo, mancha, trayecto y pórtico. El pedazo designado como un espacio intermediario entre lo más privado y lo público, donde se desarrolla una sociabilidad básica, más amplia que la fundada en los lazos familiares, por ello más densa, significativa y estable que las relaciones formales e individualizadas impuestas por la sociedad. Las manchas integradas por la conjunción de espacios y lugares (pedazos) públicos y privados, donde los visitantes frecuentes llevan a cabo encuentros no previstos, cuyas prácticas estuvieran interrelacionadas en una continuidad espacial limitada, con actividades similares o distintas, pero que en conjunto se complementaran. El trayecto resultado de la unión de puntos públicos y privados, complementarios, antagónicos o alternativos del espacio urbano, como resultado de las selecciones dispuestas en sistemas de reglas y compatibilidades que supera las fronteras del pedazo. El pórtico considerado como el umbral de acceso a la mancha cultural, los sitios por donde entran los actores para realizar los patrones de comportamiento que la caracterizan.

Los mapas mentales y la entrevista a profundidad tuvieron por objeto, recopilar e interpretar los significados que los actores le asignaban al lugar estudiado. La entrevista a profundidad es una técnica cualitativa que consistió en plantear interrogantes, con el fin específico de que un ciudadano pudiera expresar, una conversación sobre las experiencias y conocimientos relevantes sobre el tema que se estudiaba; mientras que los mapas mentales combinaban entrevistas y dibujos. Esta técnica consistió en entrevistar al azar y pedirles que realizaran un dibujo en el lugar. A partir del cual, la entrevista se desarrollaba alrededor de la interpretación de su propio dibujo: lo interesante de esta técnica era que reflejaba más a los actores que interactuaban y su visualización (es decir la legibilidad de la ciudad), que la verbalización del espacio público. Aunque al continuar la entrevista convergieran las dos técnicas.

Con base en los métodos cualitativos y cuantitativos de investigación documental y de campo, se obtuvieron datos e información que fueron analizados e interpretados por medio del Método de la Hermenéutica Profunda desarrollado por John B. Thompson (1990), que distingue dos niveles: la hermenéutica de la vida cotidiana y la hermenéutica profunda. La hermenéutica de la vida cotidiana también conocida como interpretación de la doxa, está integrada por las opiniones, creencias y juicios que sostienen y comparten los individuos que conforman el mundo social.

La hermenéutica expuesta por Ricoeur sostiene que todo proceso de interpretación científica de los fenómenos sociales y culturales, debe estar mediado por fenómenos explicativos y objetivantes, de manera que *explicación e interpretación* se complementan como una aparte del círculo hermenéutico. Por su parte, el método de análisis hermenéutico parte de la recopilación de la información de la vida cotidiana, y aborda la hermenéutica profunda considerando tres fases o niveles, que no necesariamente tienen que trabajarse en orden consecutivo:

La primera fase o nivel es el análisis socio-histórico, que implica el estudio de las formas simbólicas con relación a contextos y procesos especificados históricamente y estructurados socialmente, a través y por medio de los cuales, estas formas simbólicas se producen, transmiten y reciben.

La segunda fase o nivel es el análisis formal o discursivo, que consiste en explicar los rasgos estructurales y las relaciones de los objetos con los enunciados significativos. En tanto construcciones simbólicas complejas, estos objetos y enunciados están estructurados de varias maneras, de acuerdo a esquemas, tales como, reglas gramaticales, lógica narrativa o la sistemática yuxtaposición de imágenes. El análisis formal de estos rasgos y relaciones estructurales puede hacer emerger tales esquemas, y resaltar ciertas relaciones y patrones que son característicos del objeto o de los enunciados en cuestión.

La tercera fase o nivel es la interpretación-reinterpretación (reconstrucción) de la dimensión referencial de las formas simbólicas, inicialmente registradas como parte de la interpretación de la vida cotidiana. Este es un proceso de interpretación que se construye sobre la base del análisis histórico y discursivo; retomando los hallazgos aportados por estos análisis para emplearlos como elementos de una interpretación creativa y constructiva. Aunque retoma estos hallazgos la interpretación no se agota en ellos. Por muy rigurosos y sistemáticos que sean los métodos del análisis formal o discursivo, estos no pueden evitar la necesidad de una construcción del significado, es decir, de una explicación interpretativa de lo que es representado o dicho. Al explicar lo que se dice o se representa, el proceso de interpretación trasciende el dominio de la construcción simbólica: formula un significado probable y ofrece una versión que puede ser arriesgada y estar abierta a la discusión.

Cabe aclarar, que el Método de la Hermenéutica Profunda sirvió de marco metodológico general de análisis, el cual estuvo reforzado en cada una de sus etapas por la epistemología y los principios metodológicos del pensamiento complejo y la teoría de los sistemas complejos, como el principio de articulación y de evolución de los elementos integrantes de un caso de estudio analizado, así como las propiedades dialógicas, de recursividad y hologramáticas de los mismos, por mencionar los principales.

Con base en lo anteriormente expuesto, el modelo de investigación diseñado, estuvo basado en todo un marco teórico-conceptual que permitió sentar las bases de las interpretaciones, análisis y explicaciones de esta investigación. Esto permitió estructurar un modelo de estudio dividido en siete partes:

La investigación documental de fuentes secundarias que daba como resultado principalmente la interpretación socio-histórica y descriptiva, se dividió en dos partes. La primera de estas partes fue denominada *Ubicación y contexto urbano*, y en ella se realizaron los análisis socio-espacial y económicos del contexto que rodea a los casos de estudio. La segunda parte fue denominada *Origen y desarrollo*, y en ella se llevaron a cabo un análisis socio-histórico de los casos de estudio y el entorno urbano que los rodea.

Por su parte, la investigación de campo de fuentes primarias, que dio como resultado fundamentalmente la interpretación socio-espacial, desde el punto de vista de los especialistas en el estudio del espacio público, se dividió en tres partes. La primera parte denominada *Caracterización y valoración del espacio público*, fue un análisis sobre las propiedades de los espacios públicos estudiados.

La segunda parte denominada *Escenario actores y reglas*, fue un análisis de las pautas de comportamiento de los actores principales que interaccionan con el escenario interior y exterior que conforma los espacios públicos estudios, entendidos como entornos vitales. La tercera parte, llamada *Dinámica de las prácticas urbanas*, fue un análisis de la discontinuidad y continuidad de las prácticas urbanas, al interior y exterior de los casos de estudio.

Por otra parte, la investigación de campo de fuentes primarias que dio como resultado la interpretación del discurso de los actores principales del caso de estudio, desde el análisis del punto de vista los propios actores, se dividió en dos partes. La primera parte llamada *Organización y participación ciudadana*, es un análisis de discurso de aquellos actores (en su carácter de ciudadanos activos) interesados en la toma de decisiones vinculadas con el caso de estudio. La segunda parte, denominada *Visión del ciudadano*, es un análisis del discurso de los ciudadanos que habitan cotidianamente los casos de estudio.

Por último, con las conclusiones de los siete análisis previos se realizaron una interpretación-reinterpretación, con el que se determinara las explicaciones interpretativas finales de la investigación, lo que permitió, llegar a conclusiones que busquen un entendimiento más profundo sobre los resultados de la aplicación del Programa Cultura Viva en la colonia Jardín Balbuena de la Delegación Venustiano.

#### *Las plazas cívicas y recreativas en la colonia Jardín Balbuena.*

El Programa Cultura Viva fue aplicado por el gobierno de la delegación Venustiano Carranza entre los años de 2006 y 2009, con base en un plan de acción diseñado por etapas, que permitieran al terminar este trienio abarcar el total de las colonias que conforman esta demarcación jurídico-política, debido a que su extensión y la disponibilidad de recursos materiales, económicos y humanos de este gobierno local, hacía inviable su implementación al mismo tiempo.

Por lo anterior, y considerando las características de las colonias de la delegación Venustiano Carranza, se vio que los espacios de la colonia Jardín Balbuena, considerados como públicos por el gobierno delegacional, deberían de ser intervenidos fundamentalmente en una segunda etapa, dejando para la primera al resto de espacios de uso público de las colonias faltantes de la demarcación. Esta decisión se tomó al considerar que los recursos que implicaría intervenir estos espacios en la colonia Jardín Balbuena, eran de tal magnitud, que superaría la suma de los recursos que se usarían en la totalidad espacios de uso público de las colonias faltantes.

La anterior, daba cuenta del estatus en que la colonia Jardín Balbuena, ocupa dentro de la Delegación Venustiano Carranza, al ser considerada como la colonia más importante de la misma, por diferentes razones. La primera y que más contribuyó a la toma de la decisión sobre la implementación del Programa Cultura Viva, es que la Jardín Balbuena es la colonia más grande en términos territoriales y demográficos de la Delegación Venustiano Carranza, al ocupar a principios del siglo XXI, el 9.93% de su superficie, y el 10.75% de su población total, con densidad de 149.36 hab/Ha, lo que la ha vuelto clave políticamente, impulsando la necesidad de su rehabilitación, por el poder electoral que significa la población que vive en ella, una población en su mayoría de ingresos económicos medios, que contrasta

con la población de menores ingresos económicos, que habita en las demás colonias de la demarcación, que aparte son de menores dimensiones.

A estas características se suma, que la colonia Jardín Balbuena cuenta con una ubicación estratégica al centro de la ciudad, al estar cruzada por una serie de vialidades metropolitanas y primarias de alto flujo vehicular, como el Viaducto Miguel Alemán, el Circuito Interior Río Churubusco, la Calzada Ignacio Zaragoza, la avenida Fray Servando Teresa de Mier, y el Eje Troncal Metropolitano, vías de comunicación que la convierten en uno de los pasos obligados para acceder por el costado Oriente al Centro Histórico, y comunicar a este con el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM).

Por otro lado, la colonia Jardín Balbuena cuenta con varios equipamiento de carácter delegacional y metropolitano, entre los que destacan, por un parte, el edificio sede del gobierno de la delegación Venustiano Carranza, junto con todo el complejo urbano que lo rodea, y por la otra, otra parte uno de los dos centros deportivos que conforman en la actualidad, a la Ciudad Deportiva Magdalena Mixiuhca (el complejo deportivo de carácter público más grande de Latinoamérica), nos referimos al Centro Social y Deportivo Velódromo Agustín Melgar, cuyo escenario para el ciclismo de pista le da su nombre, y es a la vez, una de las instalaciones más emblemáticas de los Juegos Olímpicos de 1968, y del ciclismo mundial de todos los tiempos.

El papel preponderante de la colonia Jardín Balbuena, en la implementación del Programa Cultura Viva, y su importancia dentro de la delegación Venustiano Carranza, la convirtieron en un caso de estudio fundamental, y por demás interesante para saber cuáles fueron los efectos culturales de la aplicación de este programa, sobre todo si se consideraba, que desde principios del siglo XXI, se había dado en la misma colonia, la pérdida de diversos lugares de sociabilización, que operaban como elementos significativos que identificaban su paisaje urbano, desincentivando la apropiación física y simbólica de este espacio urbano.

De manera que, la desaparición de estos lugares, había disminuido las referencias socioespaciales que establecían vínculos de pertenencia socioterritorial entre este territorio y sus habitantes, al proporcionar sentidos de arraigo a la colonia, y de apego entre los grupos sociales que la habitaban, a través de los significados internalizados en la memoria colectiva de la ciudadanía. La muerte de aquellos lugares (sobre todo de aquellos de carácter público), era causada por su abandono, subutilización, fragmentación, enjaulamiento, y apropiación física, entre otras causas que los sumían en un constante deterioro, y que se conjugaban con el incremento de la delincuencia en la colonia desde mediados de la década de los noventa del siglo XX, impulsado por la crisis económica de 1995, y la carencia de condiciones de seguridad adecuadas en la misma.

Así en el 2006, en un año en el que la colonia Jardín Balbuena contaba con este tipo de condiciones en sus lugares de sociabilización, y otras colonias de la Delegación Venustiano Carranza tenían otros lugares de sociabilización en circunstancias precarias y de abandono, se empezó con la aplicación del Programa Cultura Viva, y como parte de las líneas de acción de recuperación de espacios públicos y mejoramiento de imagen urbana, se inscribió la conformación de las plazas cívicas y recreativas en las diferentes colonias de la Delegación Venustiano Carranza.

Fue hasta el año 2007 cuando se inauguró, la primera de estas plazas cívicas y recreativas en la colonia Jardín Balbuena denominada Cecilio Róbelo, ubicada a un costado de la Escuela Primaria Estado de Israel y la bahía de estacionamiento de la Unidad ISSTE Balbuena No. 4, sin embargo, la conformación de estas plazas en la colonia se vio limitada, debido a la posterior estrategia que se tuvo en la aplicación del Programa Cultura Viva.

Aun así, en el año 2008 se inauguró en la colonia, la Plaza Cívica y Recreativa Kennedy, a un costado del mercado público del mismo nombre; la que se sumaron las plazas cívicas y recreativas Jesús Yurem y la Nicolás León (La Placa I), ubicadas en las secciones B y C del Conjunto Urbano Habitacional Presidente John F. Kennedy, respectivamente.

Para el año 2009, ya en el último año de la gestión de gobierno de Julio Cesar Moreno, fue cuando la creación de plazas cívicas y recreativas casi se duplicó en la Jardín Balbuena, con la creación de seis más. Las plazas cívicas y recreativas Arquitecto Mario Pani Darqui, La Placa II, Genaro García en la sección A y B del Conjunto Urbano Habitacional Presidente John F. Kennedy, respectivamente, la Plaza Cívica y Recreativa Lázaro Pavía en la Unidad Corazón de Manzana, la Plaza Cívica y Recreativa Maracaná en la Unidad Habitacional ISSSTE No. 5, la Plaza Cívica y Recreativa Miguel Alemán atrás del Conjunto Viaducto Troncoso. Adicionalmente se recuperó un espacio para la tercera edad dentro de la Sección B del Conjunto Urbano Habitacional Presidente John F. Kennedy.

En total se intervinieron 56 lugares en toda la Delegación Venustiano Carranza por medio del Programa Cultura Viva, 11 de los cuales fueron en la colonia Jardín Balbuena, de estos 56 lugares 38 fueron plazas cívicas y recreativas y 18 camellones, plazas, parques y jardines, entre otros espacios públicos ya existentes en la demarcación.

Las plazas cívicas y recreativas tenían la particularidad de contar con una cancha de fútbol rápido o basquetbol, bancas, un busto y una bandera y una placa conmemorativa, que en ocasiones iba acompañada de un busto en honor al personaje al que se dedicaba la plaza. Pero el modelo podía crecer de acuerdo a las posibilidades de espacio pudiendo contar con juegos infantiles, aparatos para hacer ejercicio, un paseo canino, jardines, kiosco, gradas frente a una plataforma como escenario al aire libre, y hasta las canchas de fútbol rápido y basquetbol al mismo tiempo, pudiendo aprovechar algún equipamiento y mobiliario preexistente como canchas de básquetbol, teatros al aire libre y bancas de cemento.

Estas plazas cívicas y recreativas se habían complementado con la vigilancia de oficiales de la policía preventiva, que se turnarían para brindar este servicio las 24 horas, servicio que con el paso del tiempo fue perdiendo, entre otras cosas por la falta de este tipo de personal en otras partes de la demarcación. Pero cabe señalar que una de las particularidades de estas plazas cívicas y recreativas, sobre todo en la Jardín Balbuena, es que no siempre fueron construidas en espacios públicos.

Esto se constata en el hecho, de que nueve de las 11 plazas cívicas y recreativas fueron en espacios condominiales, pertenecientes a distintos conjuntos y unidades habitacionales, que se bien tradicionalmente fueron de uso público, al no estar separados de los espacios públicos de la colonia Jardín Balbuena, legalmente eran espacios privados pertenecientes a los condóminos en cuestión, como los seis lugares rehabilitados en el Conjunto Urbano Habitacional Presidente John F. Kennedy, y los tres

espacios que se localizan dentro de la Unidad ISSTE Balbuena No. 4, la Unidad ISSSTE No. 5 y uno de los conjuntos Corazón de Manzana.

Este aspecto ha traído resultados diversos, y aunque la mayor parte de ellos sigue teniendo un uso público, existen algunos que con el paso del tiempo han visto restringido su libre acceso, al incrementarse las medidas de cercamiento de los conjuntos habitacionales donde se ubicaron, tal es el caso las plazas cívicas y recreativas Lázaro Pavía, Arquitecto Mario Pani Darqui y Genaro García; mientras que otros como el Jesús Yurem, la Placa I, la Placa II y el espacio recuperado para tercera edad, a pesar de que ya constaban con cercas en torno al espacio condominal donde se asentaron, siguen teniendo en la práctica un acceso menos restringido, pero que no es tan libre como en las plazas cívicas y recreativas Cecilio Róbelo, Maracaná, Kennedy, las dos primeras ubicadas en espacios condominales.

Caso opuesto a la Plaza Cívica y Recreativa Miguel Alemán, que a pesar de estar en un espacio público, este es de difícil acceso, al contra en su parte posterior y a los costados, con bardas que lo separan del Conjunto Viaducto Troncoso, y una casa particular; y en la parte de enfrente al Viaducto Miguel Alemán, que paradójicamente al no posibilitar el estacionamiento en su acera, y no existir un estacionamiento público en las inmediaciones, solo se puede acceder de forma peatonal.

En lo que respecta al mantenimiento que han tenido estas plazas cívicas y recreativas, este ha sido disímulo, por el uso que se le ha dado al mobiliario e instalaciones que se instalaron, estas sufrieron un deterioro previsible, pero existen lugares como la mayor parte de los paseos caninos puestos bajo el patrocinio de la marca Perigrine, a los cuales se les desoldó su puerta de acceso y fueron cubiertos por la maleza, lo que impide su uso adecuado.

Pero no todos las plazas cívicas y recreativas se mantienen en esas condiciones, existen algunas como la Arquitecto Mario Pani Darqui, la Maracaná y la Cecilio Róbelo, fundamentalmente, que se encuentran en condiciones aceptables y mejor cuidadas. Esto se debe principalmente al cuidado que han tenido los vecinos del lugar, y a la insistencia en la solicitud de mantenimiento a las autoridades delegacionales, entre otros factores.

En lo que respecta a la programación de eventos culturales y educativos en las plazas cívicas y recreativas de la colonia Jardín Balbuena, esta ha sufrido una gradual disminución con el paso del tiempo, siguiendo la misma tendencia que otras plazas de la demarcación, con lo que los posibles beneficios de la construcción de este tipo de equipamiento se han sido limitados. Esta situación se ha visto impulsada por la falta de recursos suficientes del presupuesto del gobierno delegacional para poder dar atención constante a todos la población que habita la demarcación, por lo que, el incremento de este tipo de lugares con la infraestructura suficiente para albergar eventos culturales, no se dio a la par del presupuesto para dotar de estos acontecimientos a los mismos de forma regular.

Este último punto ha sido crucial, en el futuro que han enfrentado estas plazas cívicas y recreativas, una vez incrementado exponencialmente este tipo de lugares en la demarcación, el reto ha sido tener los recursos económicos suficientes en los posteriores gobiernos delegacionales para poder administrarlos de forma adecuada, incluso la carencia de recursos económicos suficientes ha afectado el mantenimiento de estos lugares, y ante esta circunstancia las autoridades delegacionales han privilegiado

atender aquellas necesidades prioritarias en estas plazas cívicas y recreativas, muchas de las cuales se ponen de manifiesto ante la insistencia de los vecinos que viven cerca de ellas en resolverlas, de forma que aquellos lugares que no han impulsado esa participación ciudadana en su cuidado, mantenimiento y manejo, tienen han visto incrementar su abandono y descuido.

#### *Conclusiones.*

Tener el presupuesto suficiente para el cuidado, mantenimiento y manejo de estas plazas cívicas y recreativas, o contar con una participación ciudadana adecuada que dé cuenta del nivel de corresponsabilidad de los ciudadanos que habitan la colonia Jardín Balbuena, aunado a las inconveniencias que ha creado al ubicación de varios de estos dentro de algunos conjuntos habitacionales, que han limitado su acceso, entre otras problemáticas, han limitado los beneficios de estos lugares en el combate a la inseguridad y la consecución de una seguridad sostenible.

A esto se suma un problema de origen en la aplicación de estas acción de política pública, mientras el Programa Cultura Viva, si conto con la asesoría de especialistas y consultas ciudadanas, que incidieron en su diseño, los proyectos urbanos que dieron como resultado la creación de estas plazas cívicas y recreativas, tuvieron una escasa consulta ciudadana, y estudios más amplios que pudieran dar una idea más adecuada a los requerimientos de este tipo de lugares de acuerdo a las características sociales del entorno urbano donde se iban a asentar.

Lo anterior se constató en la Jardín Balbuena, ante el hecho de que la población de la colonia está sufriendo un proceso de envejecimiento paulatino, que se constata en la visible disminución de la población estudiantil en las escuelas primarias y secundarias ubicadas en la misma, con respecto a generaciones anteriores de hace unos 20 años, y que ya para el año 2000 de acuerdos a datos del SCINCE de ese año, el 51.50% de la población contaba con 50 años y más, población que diez años después en un porcentaje considerable iba a engrosar las filas de los adultos mayores de más de 60 años. Sin embargo, en el momento de su realización de las plazas cívicas y recreativas, al parecer no se consideraron estos cambios dentro de las características demográficas de la colonia, muestra de ello es el escaso mobiliario e instalaciones específicamente adecuados a este sector de la población, con que cuentan estos lugares, que están diseñados principalmente para dotar de servicios a la población infantil, juvenil y adulta (principalmente padres y madres de familia).

Por lo anterior, no es de extrañar que la mayor parte de las mañanas, fundamentalmente de lunes a viernes, estos espacios permanezcan semiderticos, con un escaso uso, puesto que la población para la cual están diseñados se encuentra ocupada en otras actividades; a lo que se suma el hecho de que son pocos los adultos mayores que regularmente ocupan estos lugares, a excepción de cuando se realiza un evento por el gobierno delegacional, ya sea cultural, o recreativo como las posadas de fin año, que solo las grandes plazas cívicas y recreativas como el Maracaná, tienen la fortuna de albergar, a los que se suman aquellos eventos donde se ofrecen talleres y servicios para atender las necesidades de la población, que también son ofrecidos por otro tipo de autoridades como los diputados de locales.

En lo que respecta a los resultados preliminares de la investigación que está en proceso, después de más de cuatro años de la culminación del Programa Cultura Viva, se ha dado continuidad a algunas de

sus líneas de acción, pero al no estar institucionalizadas, muchas de las mismas han desaparecido al cambiar los objetivos e intereses principales del gobierno en turno, o se han cambiado por otras de acuerdo a las nuevas circunstancias de la demarcación, como en caso de la construcción de plazas cívicas y recreativas, donde el siguiente gobierno delegacional siguió construyendo este tipo de lugares, aunque en menor medida, principalmente por la menor demanda de este tipo de equipamientos, cuya necesidad en la demarcación estaba más satisfecha; hasta llegar al punto actual donde para la presente administración es más prioritario darle mantenimiento a los espacios recuperados que ya existen que crear uno nuevo, por la falta de presupuesto.

En lo que respecta al combate a la inseguridad en la Jardín Balbuena este ha tenido resultados variables, y todavía hoy en día, no se ha resultado del todo e incluso algunas mediadas como el cierre de retornos o secciones de los conjuntos habitacionales, tiene un repunte como soluciones que buscan implementar los vecinos para evitar, los robos y asaltos en la vía pública o en casa habitación, lo que muestra, que a pesar de los beneficios de la construcción de estas plazas cívicas y recreativas, que con sus limitantes, aun así reactivaron e incentivaron el uso de muchos lugares de la colonia como lugares de sociabilización, lo que aunados a los resultados de otras líneas de acción, todavía vigentes con sus variantes, y complementariedades, al parecer se muestra que estas medidas no han sido suficientes, y se requiere no solo mantenerlas y mejorarlas, sino seguir complementándolas.

En una reunión sobre seguridad que se llevó a cabo el 6 de febrero del 2014, en la Plaza Cívica y Recreativa Maracaná, las autoridades del gobierno delegacional y de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal, encargas de la seguridad de esta zona y los vecinos del entorno urbano, plantearon las problemáticas que se enfrentaban en estos tiempos, y las dificultades para resolverlas. Ahora, a los problemas de inseguridad de la colonia, se ha incrementado la falta de cajones de estacionamiento suficientes en varias partes de la colonia, durante determinados días y horas de la semana, lo que también es una de las causales del cierre de retornos y bahías de estacionamiento por parte de los vecinos.

Este amurallamiento de diversas partes de la colonia aunque no es nuevo, y ya tiene más de dos décadas de presentarse, ha presentado mayores repuntes que retrocesos, con los consiguientes problemas a la inseguridad que en la mayor parte de los casos pretendían resolver, al constituir trampas que facilitan la comisión de delitos una vez que los delincuentes han traspasado traspasada la barrera pueden representar, constituyendo callejones sin salida en algunos casos, y cuartando la falta de accesibilidad y legibilidad, lo que no solo incentiva el imaginario del miedo en la colonia, sino que va degradado los entornos urbanos de la colonia, y por ende la calidad de vida.

Este amurallamiento que en muchos casos se hace en espacios públicos de la colonia como retornos y andadores, puede ser significado como una ausencia de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en el manejo de los espacios públicos, incluso puede ser visto como parte de la ineficacia de las autoridades para dotar de seguridad a la población que tiene la responsabilidad de gobernar. Sin embargo, en esa reunión se tocó uno de los problemas medulares por los cuales acciones de política pública como las implementadas en el Programa Cultura Viva, no han tenido resultado, y que el propio programa pretendía motivar, la corresponsabilidad ciudadana.

Pero, al reflexionar al respecto uno se da cuenta que antes de llegar a alcanzar ese grado de corresponsabilidad ciudadana, hay varias cosas que hay que recomponer dentro del tejido social de la colonia Jardín Balbuena, para que la seguridad sostenible a la cual aludía el Programa Cultura Viva, fuera algo posible de alcanzar, y no es otra cosa que la comunicación y la sociabilidad entre los vecinos. Cuando se incrementaron los niveles de inseguridad en la colonia a principios de los noventas, y se dio el amurallamiento de varias partes de la misma, se empezó a romper esa solidaridad vecinal en la colonia, lo cual se vio incrementado con los conflictos por el estacionamiento de vehículos, y el cambio en la pirámide poblacional en la misma, y el consiguiente cambio en la población residente, que muestra que a pesar de todo la colonia sigue siendo atractiva para poder vivir en ella.

Si no hay comunicación entre los vecinos de la colonia, si la individualización o parcelación de la vida es lo que impera en la misma, entonces los problemas de inseguridad tienen condiciones más propicias para seguir imperando, y ser difíciles de resolver, aspecto delicado aun más cuando la población de adultos mayores va en aumento, y que es más susceptible a la inseguridad, no es de extrañar que en esa reunión las autoridades y los propios vecinos, hayan identificado el horario de 5 AM a 4 PM, de lunes a viernes, cuando más se cometen delitos sobre todos cuando los ciudadanos de estas edades se encuentran solos.

Por otra parte, como se esperaría si la falta de comunicación da entre los vecinos, este también se da con las autoridades encargadas de brindar seguridad, por desconocimiento o estrategias inadecuadas para establecer la comunicación y confianza entre ambas partes, pero esta aunada a la falta de participación ciudadana, o la canalización de la misma, de la forma adecuada, aspectos que poco abonan en para elevar los niveles de seguridad.

Pero algo, que se también se pudo detectar en esta reunión y que tal vez fue lo más importante que se detecto en la misma, es darse cuenta que a pesar de todo y contra todo, todavía hay mucho por hacer, y que existen autoridades y vecinos interesados en ello, en la búsqueda de la ciudad posible dentro de lo deseable, lo cual solo es posible si se retoma lo que se ha avanzado para ello, con una postura analítica, que permita ver sus aciertos y sus errores, no solo para no repetirlos, sino para encontrar soluciones alternativas que puedan encaminarse a resolver de fondo estas problemáticas directas o indirectas relacionadas con la inseguridad.

Una de las placas de colocadas en la Plaza Cívica y Recreativa Kennedy dice, citando al fenecido presidente estadounidense del mismo nombre, “no pienses que puede hacer tu país por ti, sino que puedes tu hacer por tu país”, hoy en día al reflexionar sobre la misma, se podría pensar que en el fondo lo que busca la frase es a ese ciudadano activo que en el ámbito de sus competencias, derechos y obligaciones, porque no decirlo de sus posibilidades pueda contribuir por mejorar la calidad de vida de su país, de su ciudad, pero principalmente de los entornos urbanos donde vive, lo cual no significa hacer cargo de esa responsabilidad, sino buscar que los demás cumplan también la suya, por muy pequeña o grande que sea.

El entorno urbano donde se asienta la colonia Jardín Balbuena, a construido con el paso de los años, e incluso antes de que esta misma existiera, una historia, rica en hechos, acontecimientos e historias de vida, que son partes esenciales de la misma, de la cuales son participes los lugares mágicos,

que existieron y que todavía hoy existen, sobre todo de aquellos lugares de sociabilización que todavía se preservan o que se han creado en los últimos años.

Pero, no hay que olvidar que este mismo proceso de conformación de la colonia, la doto de grandes beneficios para posibilitar una adecuada calidad de vida, pero también de grandes retos, para poder preservar estas cualidades de forma adecuada, que le dieron y todavía le pueden dar un gran reconocimiento como un entorno urbano deseable para vivir, que sea disfrutable y todavía más que sea entrañable, y susceptible de desencadenar sentidos de pertenencia socioterritorial.

El reto es grande, por las dimisiones y heterogeneidad de la Jardín Balbuena, por lo que, para si lo que se desea es buscar alternativas más eficaces para combatir los niveles de inseguridad de la misma, y construir esa seguridad deseable, dentro de lo posible, es necesario a tacar cada problemática paso a paso, y punto por punto, considerando que cada entono habitacional, que compone la colonia es distinto, y las soluciones que se pueden aplicar en algunos de ellos, posiblemente no sean las más adecuadas para otros.

Tomar lo anterior, como punto de partida es esencial, para entender que se necesita conocer cada uno de estos entornos urbanos de cerca y por dentro, para diseñar proyectos urbanos integrales que den alterativas profundas, sustentadas en los conocimientos y posibilidades de las autoridades, los vecinos y los especialistas, que conformen una visión integral sobre el camino a seguir. Para ello, se está trabajando en análisis profundos que conformen interpretaciones más complejas sobre las características de cada uno de los entorno urbanos que conforman la colonia, de sus interacciones entre los mismos, y para con la colonia en su conjunto, sin dejar de tomar en cuenta su interrelación con su entorno inmediato, la ciudad, porque de ser necesario con entornos que vayan más allá de esta. Contribuir a este propósito es lo que se busca en este proyecto de investigación, y en el futuro se espera tener interpretaciones más cercanas a este propósito.

#### *Bibliografía.*

- Delegación Venustiano Carranza, Dirección General de Desarrollo Delegacional. (2006). *Fundamentos básicos y operatividad. Programa Cultura Viva: Hacia una seguridad sostenible en la Delegación Venustiano Carranza.* Delegación Venustiano Carranza, México.
- García, Rolando. (2006), *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria.* Gedisa, Barcelona.
- García Ayala, José Antonio (2010). *Lugares de alta significación. Imagen urbana y sociabilización en la Jardín Balbuena.* Plaza y Valdés, México
- García Ayala, José Antonio (2012). *Complejidad y urbanización sociocultural del tiempo libre. Metodología para un análisis urbano de cerca y por dentro.* Plaza y Valdés, México.
- Giménez, Gilberto. (2005), *Teoría y análisis de la cultura Volumen I.* Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), México.
- Giménez, Gilberto. (2005), *Teoría y análisis de la cultura Volumen II.* Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), México.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *SINCE (Sistema de Consulta de Información Censal) 2000, XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI, México, 2000.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *SINCE (Sistema de Consulta de Información Censal) 2010, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México, 2010.
- López Rangel, Rafael. (2006), *¿Repensar o Impensar la metrópoli?* Disponible en:<http://www.rafaellopezrangel.com/nuevopensamientocomple.htm>, consultado el 24 de abril de 2012
- Morin, Edgar. (1990), *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa, Barcelona, 2005.
- Ramírez Kuri, Patricia. (2009), *Espacio público y ciudadanía en la ciudad de México, percepciones, aproximaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su centro histórico*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México.
- Tena Núñez, Ricardo Antonio. (2007). *Ciudad cultura y urbanización sociocultural. Conceptos y métodos de análisis urbano*. Plaza y Valdés, México.
- Thompson, John B. (1990) *Ideología y Cultura Modernas. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. México Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1989.

**La profesionalización del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana:  
factibilidad y beneficios**

**Sergio Yalot Ayala Mariscal**

Universidad Autónoma de Baja California

ayalas@uabc.edu.mx

### Antecedentes

La ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California (LIPE), tiene por objeto dar Certeza, Legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad al ejercicio de la función pública electoral; “Todo ciudadano residente en el Estado tiene la obligación de desempeñar en forma obligatoria y gratuita las funciones electorales para las que sea requerido”; a fin de lograr este objetivo el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, (en adelante IEPCBC) conforme pasa el tiempo, ha logrado avanzar en cuanto a su estructura en el área de capacitación, tan es así que actualmente se cuenta con mayor número de personal, logrando un importante avance en la formación de lineamientos y procedimientos que permiten un mejor resultado reflejado en los ciudadanos que de manera interesada acuden a ejercer su obligación el día de la jornada electoral. No obstante lo anterior lo que se refiere al proceso electoral 2010 ha tenido sus bemoles. Se ha podido observar en la etapa de capacitación una falta de coordinación que ha redundado en problemas que bien pueden ser solventados con una correcta planeación. Es de suma importancia conocer de qué forma el proceso de capacitación está impactando en la ciudadanía, si realmente la estrategia llevada a cabo ha sido la adecuada y que mejoras se pueden sugerir para la organización de los siguientes comicios electorales en los que forme parte el IEPCBC.

El Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, a partir de las elecciones de 1995 ha hecho un importante esfuerzo de documentar los procesos electorales que han contribuido a la democracia de la entidad. El proceso de capacitación representa la voluntad de contribuir al desarrollo de la vida democrática en nuestro Estado. Así, con este trabajo se pretende aportar a los estudiosos e interesados en la materia electoral, así como a la ciudadanía en general, una fuente de información para el conocimiento y análisis de la vida política regional.

### Justificación

Se investiga este tema ya que existe la necesidad de hacer factible la profesionalización del IEPCBC para cumplir de la mejor forma posible con sus actividades. Es pertinente porque la profesionalización de este órgano electoral sería un elemento más para el logro de una mayor calidad en

la organización y sus funciones; los valores de imparcialidad, méritos, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son únicamente valores de los servidores públicos, sino de la convivencia social, estos valores deben manifestarse en todos los aspectos del IEPCBC para mantener la confianza ciudadana en la instituciones electorales, finalmente estamos convencidos de que si se implementa un sistema, donde el plazo de aprendizaje del personal sea menor para que al momento de que los más aptos sean designado se reduzca el alto costo económico que finalmente repercute en la ciudadanía.

#### Planteamiento del problema

Se debe realizar un análisis sobre la necesidad de crear un servicio profesional de carrera, en virtud de que el IEPCBC debe contar con una plantilla de personal, cuya selección y permanencia sea identificada por los principios del mérito, la igualdad de oportunidades, la eficiencia y la responsabilidad, para poder garantizar la mayor calidad en la organización de los comicios electorales.

Para lo cual el estudio de caso propone algunos lineamientos que sirvan de eje rector en la conformación del personal, lo cual redunde en una mayor efectividad en el proceso de capacitación electoral así como en sus labores sustantivas

El estudio está delimitado al IEPCBC tomando como referencia de efectividad los datos recabados en las elecciones de los diputados locales y presidente municipal de la ciudad de Mexicali el 4 de julio de 2010.

#### Preguntas de investigación.

¿Qué argumentos justifican la profesionalización del IEPCBC?

¿Qué modelos teóricos permiten enfocarse en la calidad de la organización de las elecciones?

¿Cuáles son las características que observa la estrategia de capacitación electoral en un proceso federal y uno local?

¿Cuál es la mejor estrategia para cumplir los objetivos de la organización?

#### Objetivo General:

Demostrar que es necesaria y viable la profesionalización del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

#### Objetivos Específicos:

- a) Identificar ventajas que justifiquen la profesionalización del IEPCBC.
- b) Describir los modelos teóricos que permitan mayor calidad en la organización de las elecciones locales.
- c) Identificar las características de la estrategia de capacitación electoral en un proceso federal y local
- d) Valorar cual es la estrategia más adecuada para el cumplimiento de su objetivo.

#### Hipótesis

Con la creación del servicio profesional de carrera en el IEPCBC se tendrán mejores resultados en la celebración de las elecciones locales, de igual manera este modelo permitirá mayor transparencia, objetividad, imparcialidad y calidad en la administración de los recursos y asignación de puestos, con los

que se garantizara criterios adecuados para la igualdad de oportunidades y el principio del mérito es esta importante labor. Actualmente lo anterior se puede observar en la comparación entre el proceso de capacitación electoral federal que en la consecución de su objetivo ha sido más efectivo (entendido como mayor efectividad el porcentaje de casillas que se abren con la totalidad de los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral)

### Metodología

El proyecto se desarrolla en tres etapas: la primera se analiza el proceso tradicional de capacitación que realiza el Instituto Federal Electoral en adelante IFE y se realiza una comparativa con lo que se implementa en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California en adelante IEPBC.

La segunda analizará e identificará similitudes y diferencias entre los procesos antes mencionados

Finalmente mediante datos estadísticos daremos una valoración objetiva de cual proceso es más efectivo para la consecución de su objetivo.

#### 1. Control de Gestión

Control de gestión: es un proceso que sirve para guiar la gestión hacia los objetivos de la organización y un instrumento para evaluarla. (Hernández: 2001)

Gestor: es un procesador, un hacedor de acciones (Guerrero, 2001)

#### 2. Gestión Para Resultados.

En el marco del presente trabajo definiremos de manera muy puntual algunos conceptos, que serán necesarios para la revisión del documento.

### **GLOSARIO DE TÉRMINOS EN GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO Y MONITOREO Y EVALUACIÓN**

**GARANTÍA DE CALIDAD (ASEGURAMIENTO DE CALIDAD).** La garantía de calidad abarca toda actividad que tenga por objeto evaluar y mejorar el mérito o el valor de una intervención para el desarrollo o su cumplimiento con normas establecidas. Cabe citar como ejemplos de actividades de garantía de calidad la evaluación ex ante, la gestión basada en resultados, los exámenes durante la ejecución, las evaluaciones, etc. La garantía de calidad también puede referirse a la evaluación de la calidad de una cartera y de su eficacia en términos del desarrollo. (OECD, 2002).

**GESTIÓN ESTRATÉGICA.** El arte y ciencia de formular, implementar y evaluar decisiones multi-funcionales que permitirán a la organización lograr sus objetivos. Es el proceso de especificar los objetivos de la organización, de desarrollar políticas y planes para lograr esos objetivos, y de asignar recursos para implementar esas políticas y planes para lograr dichos objetivos (Wikipedia).

**GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL CONOCIMIENTO.** Es una disciplina emergente que tiene como objetivo generar, compartir y utilizar el conocimiento tácito (Know-how) y explícito (formal) existente en un determinado espacio, para dar respuestas a las necesidades de los individuos y de las comunidades en su desarrollo. (SIPAL, 2006).

**GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO.** Comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos financieros y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. (SIPAL, 2006).

**GESTIÓN POR PROCESOS.** Es una forma de organización diferente de la clásica organización funcional, y en el que prima la visión del cliente sobre las actividades de la organización. Los procesos así definidos son gestionados de modo estructurado y sobre su mejora se basa la de la propia organización. La gestión por procesos se centra en los distintos aspectos de cada proceso: qué se hace (cuál es el proceso y quien es la persona o personas responsables), para quién (quiénes son los clientes externos o internos del proceso, es decir, sus destinatarios) y cómo deben ser los resultados del proceso (para adecuarse a las necesidades de los destinatarios) (Wikipedia).

**GESTIÓN POR RESULTADOS (GPR)**

**GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS**

**GESTIÓN PARA RESULTADOS.** Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto. Término conexo: marco lógico. (OECD, 2002).

Puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (SIPAL, 2002).

Gestión por objetivos: cultura de gestión por objetivos con responsabilidad por resultados, en la que estos se evalúan en función de los recursos empleados. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, IGAE (1997, pág. 21).

La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (CLAD, 1998)

**GRUPO META** Individuos u organismos específicos en cuyo beneficio se lleva a cabo la intervención para el desarrollo. (OECD, 2002).

© CLAD / Todos los derechos reservados

## 2.1. Sistema de evaluación del desempeño

La manera de concebir el control y la evaluación gubernamental ha ido cambiando con el tiempo, en México el control del gasto público se ha concentrado preponderantemente en el nivel del flujo de efectivo (primera generación). Los de segunda generación pretenden medir y controlar multilateralmente los costos de las políticas públicas; los de tercera generación, además de controlar lo anterior mediante la evaluación del desempeño, vigilan que se logren los resultados propuestos.

Evaluar el desempeño y los resultados es medir, continua y periódicamente, el cumplimiento de la misión y los objetivos de una organización, de un programa o un proyecto. La evaluación del desempeño

en el sector público federal tiene el propósito de realimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario, teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben producir beneficios reales en la población. (Chávez, 2002)

En la Administración Pública es necesario construir un conjunto de indicadores, así mismo, todo sistema de evaluación del desempeño debe tener también mecanismos que eviten la simulación, toda vez que los evaluados pueden sesgar la información que proporcionan para presentar resultados que les favorezcan sin que haya una mejora real en el desempeño.

## 2.2. Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

### Indicadores

Los indicadores son parámetros que miden el comportamiento de un fenómeno o proceso, en el contexto de la administración pública federal, son los que miden el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales, mediante las cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión y objetivos, en este sentido, los indicadores verificarán que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia durante el ejercicio. No obstante existe una tipología de indicadores en función del tipo de gestión que se desea evaluar:

1. Indicadores estratégicos. Miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y especiales y algunas actividades institucionales.
2. Indicadores de los proyectos. Evalúan el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y dan información acerca del avance de los mismos.
3. Indicadores de gestión. Proporcionan información acerca de las actividades institucionales de las dependencias y entidades paraestatales; miden el cumplimiento de las funciones y los procesos internos de las unidades responsables.

Indicadores de servicio. Son los estándares definidos para los servicios que proporciona una unidad responsable, cuyos usuarios pueden ser otra unidad responsable o la población, miden la calidad de los servicios.

Las características de los indicadores según el SED son: a) eficiencia, b) cobertura, c) efecto, d) calidad, e) equidad, f) alineación de recursos.

### Encuestas

Las encuestas son parte valiosa del SED pues dan como resultado información cualitativa que complementa la información de los indicadores. Las encuestas tienen como objetivos: a) obtener información directa de la ciudadanía; b) conocer la opinión de los beneficiarios acerca de los bienes y servicios públicos, y c) retroalimentar a los ejecutores acerca de la efectividad de los programas, proyectos y actividades gubernamentales.

### Sistema de Información Ejecutivo (SIE)

El SIE es un programa de cómputo que contiene todos los datos proporcionados por los ejecutores acerca de metas y objetivos. Mediante diversas pantallas los ejecutores y las autoridades presupuestarias podrán consultar y monitorear el desempeño de los programas, proyectos y actividades.

#### Auditorías

Para garantizar que la información que alimenta al SIE sea confiable, se deben realizar auditorías de resultados que validen la calidad de las bases de datos. En este sentido, es importante modificar poco a poco el concepto de auditoría, actualmente concentrada en los procesos, para orientarlas hacia los resultados.

#### Convenios de desempeño.

Los convenios de desempeño son compromisos públicos establecidos por ejecutores frente a la sociedad, donde se determinan las metas de los indicadores. Los convenios señalan también los factores exógenos que puedan afectar positiva o negativamente los resultados, así como la ponderación de los mismos. Los convenios contienen incentivos y sanciones asociadas al cumplimiento de los mismos. (Chávez, 2000)

#### 3. La nueva gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos.

Ante una sociedad en plena transformación, numerosos gobiernos continúan desarrollando sus actividades de manera tradicional. El hecho de que las Administraciones Públicas no estén a la altura de las necesidades de los ciudadanos ha debilitado la confianza de la población hacia ellos. Para lograr satisfacer las expectativas de la sociedad, la Administración Pública debe asumir una actitud proactiva de los problemas, anticipándose a las diversas necesidades públicas, a efecto de satisfacerlas, por lo que cobra relevancia la nueva gestión pública, así como la profesionalización de los servidores públicos para lograr estos propósitos.

##### 3.1. Conceptualización de la nueva gestión pública.

Se presume que la nueva gestión pública es políticamente neutral y busca los procesos de las privatizaciones como una manera de atacar frontalmente la ineficiencia del sector público e incrementar los recursos respectivos.

La nueva gestión pública tiene las siguientes propuestas:

- “Reducción del tamaño del sector público;
- Descentralizar las organizaciones;
- Jerarquías aplanadas;
- Ruptura del monolitismo y especialización;
- Desburocratización y competencia;
- Desmantelar la estructura estatutaria;
- Clientelización;

- Evaluación; y
- Cambiar la cultura.”(De Lima: 2001:12-19)

Hay que reiterar también que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, ha definido que la reforma gerencial “busca la reconstrucción de la administración pública en la capacidad del estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político” (CLAD, 1998:12).

Lo anteriormente expresado nos invita a reflexionar sobre como seguir modernizando el aparato público mexicano y reconocer que nuestro país está haciendo un esfuerzo de seguir los lineamientos del CLAD y de la OCDE a efectos de lograr una administración pública más eficaz y eficiente, en especial para beneficio de la población.

Además hay que considerar que “Ha señalado la OCDE, el servicio profesional en el sector publico enfrenta en el mundo en su conjunto nuevos retos originados en nuevas tareas, en cambios en el mercado de trabajo y en las prácticas administrativas, en nuevas y diferentes presiones políticas, en nuevos riesgos provenientes de intereses de poder emergentes y de cambio de valores en nuestras sociedades.” (Muñoz, 2002:87).Es importante considerar en estas tareas que se señalan, que nuestro país deberá tomar en cuenta todos estos cambios de escenarios en el contexto internacional, a efecto que el servicio profesional vigente prosiga su desarrollo.

“La nueva gestión pública y la Gobernanza han sido términos novedosos y destacados de los debates especializados, pero junto a ellos permanecen en las agendas gubernamentales otros temas más añejos: descentralización, control gubernamental, profesionalización administrativa. Si nos limitamos a este último caso, el panorama internacional pareciera ofrecer muy diversos escenarios: en algunos países, el asunto se plantea en términos de cómo crear-diseñar sistemas, estructuras y procedimientos meritocráticos tradicionales, para asegurar que, frente a los cambios sociales y tecnológicos, el estado tendrá en el futuro la capacidad de seguir contando con el capital intelectual necesario para desarrollar sus funciones.”(Dussauge ,2006:99).

Es necesario que la normatividad que regula al servicio profesional de carrera se establezca los mecanismos para que el servidor público esté lo suficientemente profesionalizado para que las funciones específicas que desempeña se cumplan satisfactoriamente.

### 3.2. La importancia de la nueva gestión con la profesionalización.

El planteamiento central se encuentra en el cambio de la administración progresiva a la nueva gestión pública y si esta realmente implica un cambio drástico en términos de todos los componentes que se deban de modificar al interior del aparato del estado.

“La corriente del progresivismo dio espacio a una particular percepción del problema del gobierno como tal, en un momento histórico determinado.”(Arellano, 2001:22). Esto puede ser interpretado como el hecho de que la clase media se encuentre cansada de tanta corrupción, estableciendo con ello los pilares del cambio ,siendo estos los siguientes: el servicio profesional de carrera, la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas y aplicación de normas legales y de transparencia para

---

evitar la corrupción. “En esta línea la NGP puede ser considerada como una manera de solucionar las trabas y rigideces organizativas impuestas por el estatuto público, al mismo tiempo que proporciona la necesaria autonomía de actuación”. (De Lima ,2001:22)

En la década de los setentas una serie de reformas se empezaron a dar en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia; Esto fundamentado en las recomendaciones de la OCDE, por ello la connotación del término de la nueva gestión pública, como una forma para denotar el profundo cambio en los estilos gerenciales dentro del sector gubernamental.

La NGP permite evaluar sus políticas por resultados específicos, la combinación de instrumentos, elementos, y estrategias a propuestas de reforma en el contexto de los gobiernos contemporáneos; La NGP pretende poseer una fuerte argumentación sobre el entendimiento del comportamiento político y el burocrático en sociedades democráticas contemporáneas. Su adaptabilidad a realidades diferentes (Schik, 1998) no es considerado como algo imposible de cumplir. Esto a pesar de que el fenómeno de la burocracia en el pasado y parte del presente se ha manejado con intereses personales, captura sistemática del interés social por grupos económica y políticamente poderosos, agendas políticas escondidas o incluso discursos o defensas dogmáticas.

Hablar de la NGP, implica lo nuevo, lo moderno, lo verdadero dentro de sistemas políticos democráticos.

En el caso mexicano existe un gran desafío para implantar este modelo y que obviamente se está en la lucha de eliminar los lazos patrimonialistas de la burocracia y los vicios de la corrupción. Esto se señala porque ninguna reforma administrativa que se conciba así misma como una transformación eminentemente técnica puede tener éxito en espacios administrativos basados en las lealtades personales, escasez de trabajos profesionales, acostumbrados a la sobrerregulación, tomando decisiones autoritarias y no teniendo la actitud de conciliar, negociar y cooperar. Se debe buscar que sea “un aparato vigilado y dirigido por resultados, por desempeño creando marcos de incentivos para innovar y mejorar la calidad del accionar público”. (Arellano, 2001:43)

Por lo que se vuelve ineludible generar un hábitat administrativo donde podamos reformar nuestros aparatos gubernamentales con objetivos claros para alcanzar condiciones políticas, sociales y económicas que den certidumbre a la gobernabilidad de este país. Es decir ,más profesional, transparente y basado en la legalidad, entendiendo que el aparato de la administración pública ,más que integrado por un cuerpo técnicamente manipulable, es en realidad parte importante del sistema político, afectando intereses de diversos grupos y formando parte de la lucha permanente por el poder político.

Lo fundamental en la NGP, es entender que las ideas administrativas innovadoras como evaluación del desempeño, indicadores de calidad, servicio profesional de carrera, esquemas de incentivos, manejo de normatividad y transparencia han surgido de diversos países, cuyos regímenes administrativos están sumamente vigilados y con una amplia capacidad de sus aparatos para debatir y discutir con los actores políticos y sociales sobre las implicaciones de las reformas estructurales que se quieran realizar y que en última instancia deben de orientarse en beneficio de los ciudadanos.

El hablar de la gerencia pública es referirnos a la producción o elaboración de bienes y servicios públicos a partir de decisiones políticas. El término gerenciar implica actividades distintas como combinar recursos, entrenar personal, diseñar procesos o establecer reglas en su caso.

Una de las aportaciones relevantes de la gerencia pública a las administraciones públicas ha sido un mejor control en los costos de los servicios, en el manejo presupuestal y el control de la gestión pública. En este contexto la globalización es una fuerza homogénea, que lima la diferencia política y las capacidades del estado-nación. El estado pierde su centralidad como eje de cohesión y reproducción social compitiendo con fuerzas y movimientos transnacionales no solo en el control de mercados sino en la capacidad para movilizar recursos.

En la nueva gestión pública tenemos que esta tiene la convicción de que el interés público no es algo que pueda ser conceptualizado por los responsables políticos. El interés público es una agregación de intereses que supone la utilización de las técnicas adecuadas, que van del análisis político y de políticas a otras relacionadas con el entorno y la prospectiva administrativa; Y así poder identificar los productos valiosos para los ciudadanos y servir mejor a los ciudadanos.

El gerente es un formulador de políticas, ya que explora el entorno, interacciona con los políticos para persuadirlos sobre los beneficios de sus iniciativas, incrementando positivamente los recursos políticos que influyan sobre las correlaciones de fuerzas e identificando las nuevas oportunidades.

En relación a las tendencias de la gestión pública, esta ha utilizado como técnicas como: El benchmarking, calidad total, mejora continua, justo a tiempo, reingeniería y gestión de proyectos, entre otros.

Esto con la idea de dar respuestas a los diversos asuntos públicos que se le presenta al estado y que en última instancia debe ofrecer resultados a las diversas demandas ciudadanas.

Para tal efecto no hay que olvidar que tiene un peso específico la gobernabilidad democrática que es la que “se caracteriza por la suma de condiciones institucionales que se produce y reproducen para que el orden vigente sea cumplido por los diversos actores, personas y fuerzas, y en reciprocidad, las instituciones de gobierno se comprometen a garantizar que la seguridad y la calidad de vida tendrán una vigencia sustentada en la certidumbre” (Uvalle, 2005:327)

En suma, todas estas técnicas mencionadas con anterioridad tienen las siguientes preocupaciones:

- El peso creciente otorgado al entorno y a los ciudadanos demandantes de los servicios.
- La búsqueda de una visión de conjunto.
- La selección rigurosa de objetivos y especialización.
- La utilidad de la herramienta denominada prospectiva.
- La importancia de los costos.
- La consideración del recurso humano como factor estratégico.

En este último punto juega un papel importante la profesionalización, ya que se utilizan los medios institucionales a través de los cuáles se capacita, actualiza y profesionaliza al servidor público, con el

propósito de potencializar sus actitudes y aptitudes, proporcionándole alternativas de desarrollo, mediante la adquisición de conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones.

“La profesionalización se vincula con el comportamiento de la vida institucional de un país. Se vincula con los fundamentos de la democracia procedimental-formas y modos de cómo funcionan las instituciones ya que se manifiesta en sistemas de operación y realización que exigen mejores capacidades de gestión pública”. (Uvalle, 2002:43). Todo ello permitirá contribuir a que los postulados que plantea la NGP se estén cumpliendo en beneficio del Gobierno y de la ciudadanía.

#### 4. Antecedentes y diagnóstico del servicio civil de carrera en México.

Se debe reconocer dentro de la Administración Pública, que el Servicio Civil de Carrera es una estrategia fundamental que ha permitido modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores la que permite la consecución de los objetivos y metas que tenga un Gobierno.

##### 4.1. Conceptualización y evolución del servicio civil mexicano

Para lograr una adecuada contextualización del servicio civil, se señalan algunas definiciones sobre este concepto, que poco a poco esta permeando en diversas administraciones publicas, que tienen como propósito el ser más eficientes al momento de prestar un servicio a la ciudadanía. Se señala una primera definición de servicio civil de carrera, que a esta la considera: “como un sistema integral de desarrollo del capital humano de las administraciones publicas.”(Programa franco-mexicano de cooperación municipal, 2004:15).

En este sentido la definición es muy clara, al momento de considerar al servidor público como el eje articulador de todo el sistema, y en especial la profesionalización del mismo.

El concepto de servicio profesional de carrera ha tenido algunas referencias importantes como son el servicio civil y la función pública respectivamente, el primero está relacionado con Estados Unidos e Inglaterra como países anglosajones, y el segundo tiene sus orígenes en países como París, Francia y España. En nuestro país se ha adoptado “El término de Servicio Civil de Carrera, y en años recientes ha variado: algunos autores y legislaciones le han denominado Servicio Publico de Carrera(Haro Belchez,2000;Aguilar;1999) ,e incluso algunos especialistas como Vázquez Cano(2001)le dan el titulo de servicio profesional de carrera.” (Martínez ,2006:191).

Pero, actualmente de acuerdo con la Ley de orden federal, se le denomina Servicio Profesional de Carrera. Para tal efecto, tenemos como antecedentes más importantes del servicio civil en México, el “Acuerdo sobre Organización y funcionamiento del Servicio Civil”, publicado el 12 de abril de 1934 en el Diario Oficial de la Federación, el cual fue expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez. En 1934 se reorganiza el Servicio Exterior Mexicano estableciendo la carrera diplomática, como una manera operar un escalafón más profesional y una permanencia más productiva de acuerdo a los intereses del Poder Ejecutivo.

El 29 de junio de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea la Comisión intersecretarial de servicio civil. El propósito de esta comisión consistió en establecer las bases

que permitiera el desarrollo profesional de los servidores públicos, a través de un enfoque sistémico que lograra obtener una perspectiva integral de todo el servicio.

En el sexenio 1994-2000 del Presidente Ernesto Zedillo, se impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública federal que planteó como uno de sus principales objetivos contar con un servicio profesional de carrera que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos. El citado programa documentó nuevamente cada uno de estos procesos a efecto de que se tomara la decisión de implementarlo y se enviara la iniciativa de una Ley que regulara el servicio profesional. Desgraciadamente no se dieron las condiciones políticas internas que permitieran cumplir con este cometido. Esto a pesar de que había interés de organismos internacionales que impulsara este proyecto, porque garantizaba una mayor eficiencia en la administración de los recursos del Estado.

Posteriormente, llega el sexenio 2000-2006 con el Presidente Vicente Fox Quesada, que fue uno de los principales impulsores de esta iniciativa que beneficiaba al Poder Ejecutivo y que consideraba que esta reforma tarde o temprano iba a llegar, ya que “la reforma del sector público es hoy en día, y será en el futuro, un proceso abierto y permanente, nunca acabado, como la sociedad misma, que por lo tanto exige la superación de los paradigmas tradicionales y una perspectiva de nuevo cuño, basada en una actitud de modestia y aprendizaje permanente, que debe imbuir las mentalidades de dirigentes políticos, directivos públicos, empleados públicos y ciudadanos.” (OCDE, 2003:27). Esto significó que llegó un nuevo gobierno, comprometiéndose con la idea de transformar a la administración del capital humano en el sector público federal.

Para tal efecto, se promovió un modelo estratégico para la innovación gubernamental, en la administración del Presidente Vicente Fox, se llevó a cabo la implantación del SPC en el Poder Ejecutivo Federal, no incluyó para tal efecto a las Entidades Paraestatales federales.

Las nuevas condiciones democráticas y el debilitamiento del presidencialismo constituyeron factores decisivos para superar la subcultura de las lealtades personales e implantar una cultura de lealtad institucional, como una forma de superar esquemas tradicionales de incorporación al sector público.

En la agenda del Buen Gobierno de la administración del Presidente Fox, el SPC fue uno de los seis ejes que la constituyeron; su objetivo fue, atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público federal.

Por ello, en el 2003 se emite la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con el propósito de legitimar jurídicamente los diferentes subsistemas que integraban el sistema de carrera y el Reglamento respectivo que tuvo como objetivo el de regular legalmente los procesos administrativos de manera más precisa y detallada derivados de esta Ley en el 2004.

Por lo anteriormente expuesto, describo a continuación el contexto en que se dio la aprobación de la Ley del servicio profesional de carrera, la cual se identificó con el eje de Gobierno Profesional, y como antecedente, fue producto de dos iniciativas. La primera presentada por el Senador Carlos Rojas el 24 de octubre del 2000, y la segunda presentada por el Senador César Jáuregui el 30 de abril del 2002. Dichas iniciativas fueron analizadas y dictaminadas por las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos y sometidas a la aprobación del pleno de la H. Cámara de

Senadores, la cual aprobó el proyecto de decreto. A su vez la Cámara de Diputados hizo lo propio el 25 de marzo del 2003.

El Presidente de la República firma el Decreto para la publicación de la Ley el 9 de abril de 2003. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

La propia Ley destaca que el SPC es un conjunto de normas y procedimientos que están modificando las rutinas en la contratación, la evaluación, la capacitación, el desarrollo, el ascenso y los incentivos del proceso de administración de recursos humanos en el sector público.

Sin olvidar que la misión fundamental del servidor público es “Desempeñar, bajo los términos legales vigentes, un cargo, empleo o comisión en el gobierno federal, estatal o municipal, comprometiendo el máximo de sus capacidades técnicas, profesionales y personales a efecto de coadyuvar en el cumplimiento de los fines del gobierno y sus instituciones, en beneficio de la sociedad”.(INAP,1999:30)

Al publicarse la respectiva Ley, entra en vigor en octubre del mismo año, permitiendo que el Servicio Profesional de Carrera se convierta en un proyecto innovador y alcanzable para impulsar la profesionalización del servicio público federal en beneficio del país.

En este apartado hay que precisar el espíritu de la Ley a través del concepto de profesionalización del servicio público que puede definirse como:”el establecimiento formal, publico, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”. (Uvalle, 2002:51).

Estos ordenamientos legales tienen como finalidad:

- Implantar una cultura de lealtad a la institución en sustitución de lealtades personales.
- Establecer una nueva cultura de trabajo que promueva el desarrollo productivo del servidor público.
- Promover las condiciones necesarias que orienten el servicio público a resultados en una cultura de eficiencia, transparencia y desarrollo profesional.
- Instaurar un sistema como el mecanismo que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito que tengan los servidores públicos.
- Promover el compromiso y la corresponsabilidad al momento de desarrollar una labor en el gobierno.
- Asegurar que sea instrumento que dinamice los procesos administrativos y que logre un desempeño satisfactorio del servicio público que se está prestando, y
- Establecer las bases que logren el cambio paulatino del modelo tradicional de administración de personal hacia el nuevo modelo de profesionalización del capital humano.

En este aspecto, el papel que jugó la agenda presidencial del buen gobierno, incluyó seis ejes entre los cuáles incidieron el del servicio profesional y que a continuación se describen:

- Un gobierno honesto y transparente.

---

Tuvo como propósito el poder “recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno” (Pardo, 2002:191). Esto a través de un intenso combate a la corrupción ya que en la medida en que avance esta, se genera no únicamente desconfianza entre la población sino en los inversionistas que son los que apoyan para promover el desarrollo económico de nuestro país. Muchas de las medidas anticorrupción han sido recomendadas ampliamente por la OCDE, buscando en especial, la acción honesta y eficaz de los servidores públicos. Por lo que actualmente “La ética y los principios de la vida pública se han convertido en una importante cuestión pública y Política” (OCDE, 1997:21)

- Un gobierno profesional.

Los esfuerzos en esta materia han sido relevantes porque han aprobado la Ley del servicio profesional de carrera con sus reglamentos respectivos con el propósito de profesionalizar a los servidores públicos de confianza del gobierno federal a través del mérito y la competencia para poder tener estabilidad laboral así como más oportunidades para acceder a mejores cargos públicos dentro de la administración pública federal. “Este eje se medirá a partir de elementos como la planeación de recursos humanos, el sistema de selección, el desarrollo profesional, la capacitación y la certificación de capacidades y la evaluación del desempeño.” (Pardo, 2002:196).

- Un gobierno de calidad.

Se buscó en este eje el promover una cultura de calidad entre los servidores públicos, implementando modelos estratégicos en materia de innovación, mejora continua, reingeniería, justo a tiempo, benchmarking entre otros. Entre estos esfuerzos tenemos además la aplicación de las normas ISO 9001:2000 que han sido prueba fehaciente de este esfuerzo por parte de las instituciones gubernamentales y que permitieron que los citados procedimientos tengan un reconocimiento a nivel internacional. Todo ello pretende “satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que brinda la administración” ((Pardo, 2002:196).

- Un gobierno digital.

Consistió en el uso de tecnologías de la información, las comunicaciones, la administración del conocimiento y colaboración digital, uso de servicios y trámites electrónicos para poder responder con eficacia a las necesidades de la población en cuanto a los servicios que se le ofrecen. En última instancia pretende “que los ciudadanos obtengan información de manera expedita y acceso a los servicios que este ofrece, incluso desde la comodidad de la casa”. (Pardo, 2002:196).

- Gobierno con mejora regulatoria.

Con el apoyo institucional de la comisión federal regulatoria y la secretaria de la función pública se orientaron a la mejora de trámites con mayor impacto en las actividades productivas y con los propios ciudadanos. Como ejemplo tenemos los comités de mejora regulatoria, las mesas de simplificación regulatoria, los consejos de oficiales mayores y subsecretarios, el sistema de apertura rápida de empresas, el registro federal de trámites y servicios, entre otros. Todo ello garantiza “que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez.” (Pardo, 2002:197).

- Un gobierno que cueste menos.

El propósito del eje fue reducir el gasto burocrático e incrementar el gasto de inversión en infraestructura en servicios básicos, entre otros. Como ejemplo de estas medidas tenemos el no otorgar incrementos salariales a mandos directivos de la administración pública, eliminar las secretarías particulares de las unidades, coordinaciones y direcciones generales y ajustar la estructura organizacional de las dependencias del ejecutivo federal a sólo tres subsecretarías.

Estos seis ejes, condujeron al Gobierno a que “las decisiones son tomadas con base a información técnica, ciudadana, de medios y administrativa, y que cuenta con un mecanismo de seguimiento sistematizado de sus acciones, así como una estrategia de comunicación de los avances y logros generados.” (Gómez, 2006:148).

Es decir, permitió que las decisiones estuvieran más documentadas y en su caso, los tomadores de decisión estuvieran mejor informados sobre las acciones que debían de tomar respectivamente.

#### 4.2. Necesidad de creación de una Ley que regule el servicio profesional en el Estado.

El hecho de proponer la elaboración de un proyecto de Ley, responde al propósito de establecer las bases para la organización, funcionamiento, desarrollo, control y evaluación del SPC para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado, en los términos y modalidades que la misma señale.

Se debe orientar esta, a la creación del SPC para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado, el cual funcionará y operará para todas las Dependencias de la Administración Pública de acuerdo a esta Ley, a su Reglamento y a las disposiciones que de ella emanen.

Los Organismos y Entidades públicas que integran la administración paraestatal, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, podrán diseñar sus propios Sistemas de SPC, tomando como base fundamental lo establecido en la presente Ley y en el Reglamento respectivo.

“La ley le da una ordenación sistemática al SPC, que inclusive lo divide para su funcionamiento en subsistemas. Para detallar la operación de este sistema y sus subsistemas en el ámbito administrativo, resulta insuficiente el reglamento, de aquí que la misma ley vaya anunciando ordenamientos de nivel inferior tales como normas, lineamientos, guías entre otros, para precisar los procedimientos.”(Cedillo ,2004:66).

Para efectos de esta Ley, se debe considerar al SPC, como un sistema de gestión de recursos humanos basado en la calificación del mérito, el desarrollo profesional y la evaluación del desempeño de los Servidores Públicos para ocupar cargos y puestos en las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, garantizando la igualdad de oportunidades a fin de impulsar la eficiencia en el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad bajacaliforniana.

Se propone que la Ley deberá contener en su articulado la finalidad del SPC que será:

- Mejorar permanentemente la calidad, imagen y oportunidad en la atención y prestación de los bienes y servicios que otorgan a la población, mediante la provisión y sostenimiento de servidores públicos debidamente capacitados para el desempeño de la función asignada.

- Fomentar el desarrollo institucional a través del desempeño eficaz y eficiente del servidor público de carrera;
- Seleccionar rigurosamente al personal, con base en los requerimientos institucionales, el mérito, capacidad y probidad;
- Establecer opciones para el desarrollo de una carrera en el Servicio público, reivindicando valores y principios de actuación y buscando cohesionar el proyecto de un buen Gobierno con el proyecto de vida de sus servidores públicos;
- Proponer las carreras científicas, técnicas, administrativas y de servicio, en las que los servidores públicos puedan desarrollarse e ir ascendiendo mediante el esfuerzo personal de su desempeño y capacitación;
- Desarrollar aptitudes, habilidades y actitudes de los Servidores Públicos;
- Fortalecer los valores éticos y responsabilidades de los Servidores Públicos; y

VIII. Otorgar incentivos que estimulen la productividad, el desempeño honrado y de calidad, la permanencia productiva y la estabilidad laboral del servidor público en su empleo que asegure el mejoramiento del ambiente de trabajo.

Los servidores públicos de carrera sujetos a esta Ley tendrán derecho a participar en programas que les permitan:

- Promover el desarrollo y crecimiento profesional de los Servidores Públicos;
- Garantizar su estabilidad laboral en el empleo, al basar su permanencia en la evaluación de su desempeño, y desarrollo de acuerdo con el mérito, la capacidad, la igualdad de oportunidades y productividad individual;
- Ser evaluados imparcialmente en su trabajo y con base en ello, ser reconocidos, estimulados y recompensados dentro del Servicio, así como por su labor y aportaciones a la Administración Pública; y
- Alcanzar un pleno desarrollo profesional y fomentar su arraigo al Servicio Público, mediante la dignificación y enaltecimiento de su autoestima y el aprecio a su trabajo, no sólo como un medio de subsistencia, sino como una carrera en su vida profesional.
- La actuación de los Servidores Públicos de Carrera en la Administración Pública se orientará por un conjunto de valores y principios que formen una cultura de Servicio Público y que se sustente en los siguientes principios:
  - Legalidad. Todo servidor público deberá actuar siempre y ante cualquier circunstancia, con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas Leyes, Reglamentos, normas y políticas que rijan en la materia, aplicables en el ejercicio de las funciones a su cargo.
  - Eficiencia y Eficacia. Todo servidor público deberá actuar con efectividad en su encargo y demostrar capacidad para cumplir los programas, objetivos y metas establecidas, conforme a las condiciones de legalidad, oportunidad y calidad.

- Imparcialidad. Todo servidor público ante los asuntos de su responsabilidad, deberá mantener una conducta alejada de intereses tendientes a favorecer o perjudicar a un tercero.
- Vocación de Servicio. Todo servidor público deberá desempeñar un Servicio gubernamental expedito, diligente y cordial, proporcionando con ello una mayor calidad en la atención cotidiana que presta a la ciudadanía;
- Honradez. Todo servidor público deberá actuar con rectitud y probidad, la cual estará libre de desvíos de cualquier naturaleza; y
- Lealtad: Todo servidor público deberá asumir con decisión el compromiso de ser institucional, disciplinado y respetuoso.

#### INFORME DE RESULTADOS DEL SISTEMA DE INFORMACION PARA EL PROCESO ELECTORAL (SIPE), 2010

A continuación se presentan los principales resultados del SIPE 2010, con relación a los aspectos vinculados al desarrollo de la jornada electoral.

##### Principales resultados

El análisis que se presenta corresponde a la información del día 4 de julio de 2010 IV distrito electoral.

– Del total de casillas aprobadas (241) se reportaron 241, lo que representó un 100%, de cobertura.

– Del número total de casillas reportadas como instaladas:

7:30 a.m se instaló 26.970% (65).

8:00 a.m. se instaló 28.630% (69)

8:30 a.m. se instaló 27.385% (66)

10:00 a.m se instaló 00.414% (1)

– En las 241 casillas reportadas como instaladas estuvieron presentes un total de 828 funcionarios de mesas directivas los cuales representan el 85.89% de una totalidad de 964, considerando que las mesas directivas de casilla se conforman por 4 funcionarios.

Un 47.72% (115) de las casillas se integraron con 4 funcionarios.

– Del total de funcionarios presentes, 10.748% (89) fueron funcionarios tomados de la fila.

De los cuales 0.483% (4) tomaron el puesto de presidente.

2.294% (19) de secretario

5.072% (42) de primer escrutador

2.898% (24) de segundo escrutador

– En lo referente a la presencia de representantes de partidos políticos o coaliciones ante las mesas directivas de casillas instaladas. Se presentaron el 34.937%.

La Alianza por Baja California tuvo presencia en (266) 11.037%

---

Coalición por un Gobierno Responsable	(346)	14.356%
PRD	(77)	3.195 %
Coalición por la reconstrucción de Baja California	(97)	4.024 %
Partido por Baja California	(56)	2.323 %

- El porcentaje de casillas con representación de al menos dos partidos políticos o coaliciones fue de 94.60%.

- En cuanto a observadores electorales se registró la presencia de un total de 9 en 241 casillas instaladas.

#### BIBLIOGRAFÍA:

Capetillo Cid I. (2005) Cuaderno de Relaciones Internacionales: Lineamientos generales para la elaboración de proyectos de investigación y para la redacción. (2da reimpresión) México: UNAM.

Chávez Presa J. (2000) Para recobrar la confianza en el gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. (2da reimpresión) México: Ed. Fondo de Cultura Económica

Osborne D. y Gaebler T. (1994) La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público. España: Ed. Paidós

Ballart X. (1993) Evaluación de Políticas: Marco Conceptual y Organización Institucional. España. Revista de Estudios Políticos.

Guerrero O. (2001, septiembre). Nuevos Modelos de Gestión Pública Obtenido el 10 de septiembre de 2009 de <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html#3>

Hernández Torres, M. (2001) Acerca de la definición de control de gestión. Obtenido el 15 de septiembre de <http://5campus.com/leccion/cgdefi>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Obtenido el 5 de septiembre de 2009 de las base de datos de la OCDE:  
[http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en\\_21571361\\_34047972\\_34079941\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_21571361_34047972_34079941_1_1_1_1,00.html)

1. Centro Latinoamericano para la Administración para el desarrollo, CLAD. (1998) Una Nueva Gestión Pública para América Latina.
2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE. Ministerio de administraciones Públicas. (1997). La ética en el Servicio Público en Colección: Estudios, Serie: Administración General, Madrid, España.
3. Gomez Cruz, Oscar; Franco Corzo, Julio. (2006) Gobierno Inteligente, Hacia un México competitivo. Editorial Limusa. México.
4. Instituto Nacional de Administración Pública. Como Servir Mejor a los Ciudadanos. (1999). México.
5. Muñoz Gutiérrez, Ramón. (2002). El paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Fox. Fondo de cultura económica. México.
6. UvalleBerrones, Ricardo; Ahuja Ruiz, Marcela Bravo. (2002). Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado. UNAM. México,

7. UvalleBerrones, Ricardo. (2002). *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. UNAM. México.
8. Red Mexicana de Servicio Profesional. (2006). *Servicio Profesional de Carrera*. México. Volumen III. Numero 5. México.
9. Programa franco-mexicano de cooperación municipal, (2004) *El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. La experiencia franco-mexicana, 1999-2003*. México.
10. Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública. (1990). *Políticas públicas. La revista del colegio*. Año II. Número 4 de octubre. México.
11. Arellano David, Enrique cabrero, Arturo del castillo. Coordinadores. (2000). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE. México.
12. Olías de Lima Gete, Blanca. Coordinadora. (2001) *La nueva gestión pública. La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública*. Editorial prentice hall, España.
13. Arellano Gault, David. (2001) *Nueva gestión pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la Reforma Administrativa*. México
14. Concepción Montiel, Luis Enrique. (2006). *La gobernanza –governabilidad de Baja California en un contexto global y transfronterizo*. en *Gobierno y Políticas públicas en Baja California*. Editorial, Porrúa. Mexicali, B.C.
15. Pardo, María del Carmen. (2002). *Propuesta del Gobierno Fox para reformar la Administración Pública*”. México.

#### Artículos impresos

1. Cedillo Hernández, Miguel Ángel. (2004). “Los retos de la reglamentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. México.
2. Dussauge Laguna, Mauricio I. (2006) “Diferencias Estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada”, en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. III. Num.5, México.
3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE. Ministerio de administraciones Públicas. (2003). “El Gobierno del Futuro” en *Colección Estudios, Serie. Administración General*, Madrid, España.
8. UvalleBerrones, Ricardo. (2005) *La naturaleza gubernamental de la administración pública*. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.
9. Quiroga Leos, Gustavo. (1987). *Organización y Métodos en la Administración Pública*. Editorial trillas. México.

## Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina<sup>229</sup>

Jesús Rubio Campos

El Colegio de la Frontera Norte

rubio@colef.mx

### Resumen

El objetivo de este artículo es plantear los principales retos que enfrenta la etapa de implementación de las políticas públicas en América Latina, dado que la mayoría de los estudios sobre el análisis de políticas centran aún la mayoría de su atención en evaluaciones de impacto, pero no toman en cuenta los factores que condicionan dichos resultados. Se analizan los factores que condicionan el éxito de la implementación a partir de cuatro categorías, que son: los inherentes al diseño de la política; a los recursos con los que cuenta; a los actores relacionados tanto directa, como indirectamente con la implementación; y si dependen de factores fuera de control de los hacedores de política pública. En la literatura sobre estudios de implementación se ubican tres grandes modelos o enfoques teóricos: *top down*, *bottom up* e híbridos. Se plantea que los principales retos en la implementación de políticas públicas en América Latina tienen que ver con factores políticos, tales como la poca maduración de sus regímenes democráticos, económicos, como la persistente mala distribución del ingreso y los institucionales, donde destaca la baja capacidad de los gobiernos, sobre todo los subnacionales, para hacer cumplir los objetivos del Estado.

**Palabras clave:** políticas públicas, implementación, evaluación.

### Implementation challenges for public policies in Latin America

#### Abstract

This paper analyze the main challenges faced by the implementation of public policies in Latin American governments, since most policy analysis studies focus their attention on impact assessments, but do not take into account the factors behind these results. The paper analyzes the factors that determine the success of the implementation, grouping them in four categories, which are: the inhereents to the policy design; to resources are there; the actors involved directly and indirectly in the implementation; and if they depend on factors beyond the control of policy makers. In the literature on implementation studies

---

<sup>229</sup>Esta ponencia fue publicada previamente en la Revista Buen Gobierno. Citar como: Rubio Campos, Jesús (2013) Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. Revista Buen Gobierno. Julio-Diciembre. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México. ISSN 18704271. 146-156 pp.

there are three large models or theoretical approaches: top down, bottom up and hybrids. We propose that the main challenges in implementing public policies in Latin America have to do with political factors, such as low development of their democratic regimes, economics, as persistent income inequality, and institutional, which highlights the low capacity of governments, especially the local ones, to enforce the state's objectives.

**Keywords:** public policies, implementation, evaluation.

## **INTRODUCCIÓN**

La implementación de las políticas públicas es un proceso que se desencadena una vez que el diseño de éstas ha terminado y se ponen en marcha recursos humanos, materiales y financieros para llevarlas a cabo, los cuales pretenden cumplir con los objetivos planteados por ellas de la mejor manera posible.

Sin embargo, tal como nos plantea Grindle (2009: 33), existe una brecha entre lo que se anuncia como política y lo que se ejecuta. Entender por qué se originan estas brechas y como disminuirlas es la materia de los estudios modernos sobre implementación.

Estudios pioneros como el de Wildavsky y Pressman (1973) comenzaron a plantearse por qué políticas públicas aparentemente bien diseñadas y con el suficiente consenso político para llevarse a cabo, fracasaban o no obtenían los resultados esperados una vez que se ponían en práctica.

En este artículo se analizarán primero los múltiples factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas. Además de los autores antes mencionados, se revisarán para este fin los trabajos de O'Toole (2007), Bardach (1995 y 2004) y Sabatier y Mazmanian (2004).

Después, se hará una revisión de los diferentes estilos de gestión que los gobiernos utilizan para llevar a cabo la implementación de las políticas, a partir de las ideas de Pülzl y Treib (2007), Barret, (2006), Lipsky (Citado en Aguilar, 2007:85-91), así como Majone y Wildavsky (1995).

Por último, se discutirán los principales retos para la implementación de políticas públicas en América Latina y que acciones son clave para hacerles frente.

### **1. FACTORES QUE CONDICIONAN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabajos como los de O'Toole (2007) y Parsons (2007), han revisado una abundante literatura sobre estudios de casos exitosos y de fracasos sobre implementación, siendo muchas las causas de ambas posibilidades.

A fin de poder categorizar los factores más comunes que condicionan el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas, a continuación se propone una tipología que los agrupa, dependiendo de si son: inherentes al diseño de la política; a los recursos con los que cuenta; a los actores relacionados tanto directa, como indirectamente con la implementación; y si dependen de factores fuera de control de los hacedores de política pública.

#### **Cuadro 1. Factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación.**

Tipo	Factores
Inherentes al diseño de la política	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Claridad de objetivos;</li> <li>-Validez de la teoría causal de las acciones propuestas;</li> <li>-Complejidad del cambio involucrado;</li> <li>-Cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos;</li> <li>-Grado de control sobre la política.</li> </ul>
Inherentes a los recursos de la política	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acceso a recursos materiales y financieros;</li> <li>-Capacidad técnica;</li> <li>-Políticas de incentivos.</li> </ul>
Inherentes a los actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Multiplicidad de actores;</li> <li>-Divergencia de agendas y metas;</li> <li>-Intereses afectados;</li> <li>-Coordinación y comunicación;</li> <li>-Apertura al cambio y motivación de los funcionarios;</li> <li>-Capacidad de adaptación.</li> </ul>
Inherentes a factores externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ambiente político;</li> <li>-Desastres naturales;</li> <li>-Guerras, levantamientos y actos terroristas;</li> <li>-Huelgas;</li> <li>-Crisis económicas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

El primer grupo de factores propuesto en el presente artículo es el inherente al diseño de la política, el cual, aunque es previo a la implementación, condicionará la misma. Por ejemplo, si no tiene sus objetivos bien planteados, se dejará un margen demasiado amplio para llevarlo a cabo, lo que puede ocasionar desvíos de la intención original.

Por otro lado, toda solución a un problema público requiere conocer las causas que lo originan. Bardach (2004) sugiere realizar siempre un análisis causal para asegurarnos que las acciones de solución propuestas estén directamente relacionadas con las principales causales del fenómeno sobre el que se desea impactar.

Otro factor relacionado con el diseño de la política es la complejidad del cambio involucrado, elemento que ha sido estudiado por autores como Cleaves, Durant, Kelman y Mueller (citados por O'Toole, 2007). A mayor complejidad del cambio involucrado en la manera en que anteriormente se hacían las cosas, lo cual involucra tanto cambios técnicos como conductuales, mayor dificultad habrá para implementar la política.

Por su parte, la cantidad de aprobaciones y cambios legales requeridos pueden impactar también la implementación generando retrasos. Wildavsky y Pressman (1973) analizaron en su estudio sobre el caso de Oakland como la cantidad de puntos de decisión, tanto en grupo como individualmente, podían alargar de manera importante el tiempo para llevar a buen término la política.

El último factor inherente al diseño de la política, se refiere al grado de control sobre la misma. En teoría, entre mayores sistemas de control para supervisar y asegurar el cumplimiento de la política existan, más

probabilidades de éxito en su implementación se tendrán. Sin embargo, como veremos más adelante al analizar los diversos enfoques o modelos de implementación, hay todo un debate acerca de esto.

Un trabajo realizado por Sabatier y Mazmanian (2007), analiza varios de los factores mencionados hasta ahora, para determinar qué tan "tratable" es una política y entre más lo sea, mayor la probabilidad de lograr una buena implementación.

El segundo grupo de factores propuesto aquí, es el inherente a los recursos propios de la política. Manteniendo todo lo demás constante, las políticas con más recursos, tanto materiales, como financieros y de capital humano, tendrán más posibilidades de una implementación exitosa. Por otra parte, a fin de impulsar los cambios deseados en el comportamiento de los diversos actores relacionados con la política, tanto de parte de la administración pública, como de parte de los usuarios ciudadanos, se debe de contar con los incentivos o métodos de coacción adecuados para lograr tal fin, los cuales pueden ser: impuestos, subsidios, multas, bonos de desempeño individual y colectivo, entre otros.

El tercer grupo de factores dentro de la tipología propuesta es el inherente a los actores. En general, entre más actores estén involucrados, existirá una mayor divergencia de agendas y metas, así como más retos de coordinación y comunicación, lo que complicará la acción conjunta. Estos factores fueron ampliamente analizados por Bardach (1995), quien analiza los posibles comportamientos llevados a cabo por los actores como posibles "juegos de implementación".

Otros factores que pueden causar resistencias y retrasos en la implementación, son los intereses afectados por la política propuesta. Grupos de interés y poderes fácticos pueden bloquear, sabotear y retrasar iniciativas por medio de cabildeo u otras estrategias, tanto legales como ilegales.

Por último, dentro del grupo de factores inherentes a los actores relacionados con la implementación, están la apertura al cambio y la motivación de los funcionarios, así como la capacidad de adaptación de estos y los usuarios ciudadanos. Como menciona North (2006), las instituciones informales, tales como reglas no escritas, costumbres y tradiciones, son a menudo más difíciles de cambiar que las instituciones formales, tales como los reglamentos y las leyes. Por lo anterior, políticas públicas que pretenden cambiar comportamientos muy arraigados en la población son más difíciles de implementar.

El último grupo, es el que engloba factores externos que deben ser tomados en cuenta aunque estén fuera de nuestro control, tales como: el ambiente político; los desastres naturales; las guerras, levantamientos y actos terroristas; huelgas; así como las crisis económicas.

Reconociendo los problemas relativos al contexto, Grindle (2009:37) nos recuerda que "hasta las políticas bien diseñadas y bien intencionadas salen mal cuando se realizan esfuerzos para ejecutarlas en contextos económicos, políticos y sociales que son hostiles al cambio". El contar con planes para esos contextos adversos puede ayudar a estar preparados y salir lo mejor librados ante tales eventualidades. Bardach (1995) nos recomienda para esto diseñar escenarios del tipo "¿qué pasaría si...?"

La anterior tipología propuesta nos presenta una guía de los factores que es importante tomar en cuenta para poder mejorar el análisis de la implementación de políticas públicas. Sin embargo, no nos habla

acerca del estilo que los gobiernos tienen para llevar a cabo tales políticas, lo que será motivo de análisis en la siguiente sección.

## 2. PRINCIPALES MODELOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En la literatura sobre estudios de implementación se ubican tres grandes modelos o enfoques teóricos (Pülzl y Treib, 2007; Barret, 2006) sobre los estilos de gestión de la misma.

**Cuadro 2. Principales modelos para la implementación de políticas públicas.**

Modelo	Características
<i>Top-down</i>	El diseño de la política y su implementación son controlados de forma centralizada, en la cima de la pirámide jerárquica, no permitiendo la injerencia de los burócratas locales, más que para llevar a cabo su ejecución final. La implementación fluye de arriba hacia abajo.
<i>Bottom-up</i>	El diseño de la política y su implementación se realizan predominando las decisiones y acciones llevadas a cabo por la base de la pirámide administrativa, conformada por los burócratas locales. La implementación fluye de abajo hacia arriba.
Híbridos	El diseño de la política y su implementación incorporan elementos de los modelos <i>top-down</i> y <i>bottom-up</i> . La implementación fluye de manera colaborativa a lo largo y ancho de todos los niveles.

Fuente: Elaboración propia.

El primero, ve al proceso de diseño de la política pública y su implementación como una corriente descendente, donde la concepción y diseño inician en la cima de la pirámide de la administración pública y su implementación va fluyendo de manera rígida hacia los niveles más bajos de la misma. Este enfoque es típico de los años sesentas e inicio de los setentas.

Estos modelos son conocidos como *top down*. Los modelos de este tipo se dan más en gobiernos donde se tiene un control centralizado de la toma y ejecución de decisiones, tal como sucede en América Latina, donde los gobiernos subnacionales son institucionalmente débiles, debido a la falta de capacitación de sus funcionarios, la correcta aplicación de la ley, así como a la falta de recursos materiales y financieros.

También predominan en sociedades donde existe un déficit de participación ciudadana organizada y por ende la población está acostumbrada a recibir beneficios del gobierno sin influir en su concepción y puesta en práctica.

Para que este modelo funcione, se requiere una fuerte capacidad burocrática central que asegure una correcta supervisión de todo el proceso de implementación, para que todo se lleve a cabo tal y como fue planeado.

Estos modelos, "de arriba hacia abajo", pretenden suplir muchas veces la falta de capacidad de gobiernos locales, evitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos, establecer reglas de operación claras para todos los involucrados o bien romper con poderes clientelares y políticos locales, sobre todo cuando el partido gobernante a nivel nacional es diferente al subnacional.

En este enfoque existe una clara separación entre quienes diseñan la política y quienes la implementan. El problema es que muchas veces las políticas diseñadas desde los escritorios no toman en cuenta necesidades locales, o bien desdeñan la experiencia de los funcionarios de ventanilla, quienes generalmente están más sensibles a lo que requiere el ciudadano, presentándose por este motivo una desconexión de la realidad. Entre los problemas ocasionados por esta desconexión están los errores de inclusión y exclusión en los programas públicos, retrasos, falta de previsión de dificultades en el campo, es decir, en el lugar de la implementación final, incompatibilidad con los sistemas de trabajo en los diversos órdenes de gobierno, falta de alineación con costumbres y tradiciones locales de la población, entre otros. Para Majone y Wildavsky (1995), la separación del diseño de la política de su implementación "es fatal".

Otros problemas que pueden surgir en este tipo de modelos es la falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y los roces entre los mismos, que pueden derivar también en retrasos e incumplimientos.

Por su parte, en los modelos *bottom-up*, o enfoques de abajo hacia arriba, tanto el diseño como la implementación se articulan desde la base de la pirámide jerárquica organizacional, llevando sus necesidades a los niveles superiores para retroalimentar todo el proceso. Según (Pülzl y Treib, 2007), los modelos "de abajo hacia arriba" surgen a finales de los setentas y principios de los ochentas, como una crítica a los rígidos modelos "de arriba hacia abajo", impulsados por estudios como los de Lipsky (1978; Citado en Aguilar, 2007:85-91), que destaca la labor de los *streetlevelbureaucrats*, o burócratas a nivel de calle o ventanilla.

En estos enfoques, los burócratas locales, incluso los de nivel de calle o ventanilla, gozan de empoderamiento para opinar en el diseño de la política y tomar decisiones durante su implementación.

Suelen predominar donde existen gobiernos locales institucionalmente fuertes, con la capacidad para generar sus propios recursos financieros y que cuentan con funcionarios capacitados para emprender programas y políticas innovadoras y en ocasiones complejas. En adición a esto, una sociedad civil organizada activa es necesaria para retroalimentar y apoyar la formulación e implementación de las políticas.

Entre las virtudes de este tipo de modelos esta la mayor conexión con la realidad en la que se pretende influir, en contraposición con los enfoques *top-down*. Otra virtud, tiene que ver con la flexibilidad para solucionar problemas que se vayan presentando durante el proceso de la implementación, lo que los hace más implementables.

Entre los defectos que pueden llegar a presentar los modelos *bottom-up*, está precisamente el grado de discrecionalidad con el que cuentan, que puede dar lugar a un alejamiento de los objetivos originales de la política, gastos adicionales o no previstos y creación de grupos clientelares locales.

Por último, el tercer modelo, el híbrido, reconoce que los factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación son múltiples y dinámicos, tomando lo mejor de cada enfoque según las necesidades del caso. Para que este modelo funcione se necesita un andamiaje institucional que permita y fomente la coordinación entre actores.

### **3. PRINCIPALES RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA**

América Latina tiene características muy particulares que condicionan una exitosa implementación de las políticas públicas llevadas a cabo por sus gobiernos. Para facilitar el análisis, se han agrupado en políticos, económicos e institucionales.

En referencia a los factores políticos, tenemos que la mayoría de los países en América Latina tienen regímenes democráticos poco maduros, gobiernos populistas y clientelares, una sociedad civil poco organizada y medios de comunicación monopolizados e imparciales que ejercen un poder fáctico.

Como apunta Grindle (2009:38-39), en las democracias nuevas los beneficios de las políticas pueden fluir mediante una gama de "agentes" políticos, cuya responsabilidad es la de asegurar que individuos, grupos o comunidades en particular obtengan acceso a ellos como recompensa a la lealtad partidista, contribuciones a campañas políticas u otros intercambios informales. Lo anterior, ocasiona brechas en la implementación que pueden debilitar la aprobación gubernamental de las nuevas democracias en América Latina (Grindle, 2009:33-34).

Por otra parte, aunque la sociedad civil organizada ha logrado incidir para que se den algunos cambios en aspectos como la educación en Chile, cambios económicos en Argentina, o un despertar de la conciencia de la desigualdad social en Brasil, no ha logrado pasar de las marchas detonadas por la emergencia del momento, a generar un modelo de participación ciudadana que logre apoyar de manera sistemática el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Es la sociedad civil organizada quien puede apoyar al gobierno a lograr mejor sus objetivos, por medio de la identificación de las problemáticas, toma de decisiones colectiva y participación activa en la cadena de acciones para llevar a cabo las políticas.

En lo que respecta a los medios de comunicación, en la mayoría de los países de América Latina están concentrados en pocos grupos, generalmente afines a los gobiernos, lo que dificulta una auténtica crítica a sus políticas y una demanda por cumplir con necesidades apremiantes. Por fortuna, las redes sociales han venido a servir de contrapeso a los medios tradicionales, permitiendo una análisis independiente de los grandes monopolios mediáticos.

El siguiente grupo de factores tiene que ver con los económicos, donde destacan la fuerte participación gubernamental en la economía por medio de la presencia de grandes paraestatales, así como de monopolios privados en los sectores de las comunicaciones, la infraestructura y los alimentos, una fuerte dependencia comercial internacional de la producción de materias primas, así como una persistente mala distribución del ingreso.

El impacto de los anteriores factores sobre la implementación de las políticas públicas es muy diverso. Para hacer frente a varios de estos factores, algunos estudios como el de Parsons (2007: 498-499) señalan la importancia del enfoque gerencialista en la implementación, el cual tiene como objetivo la

eficiencia y la efectividad de las políticas por medio de dos tipos de autorregulación, a saber, los controles micro y los macro, los cuales van dirigidos a mejorar la capacidad de respuesta del gobierno. En los controles micro se pretende mejorar la respuesta de los administradores públicos a las demandas ciudadanas, por medio de una mejor administración de los recursos humanos, esquemas de evaluación del cargo y el servicio, así como pagos por desempeño, mientras que los controles macro tienen como fin modificar el contexto organizacional de la prestación de servicios públicos, mediante el fomento de la competencia y soluciones de mercado (privatizaciones en sectores no estratégicos, subcontrataciones y asociaciones público privadas), mejora en la gestión financiera del gobierno, etc.

Con respecto a la dependencia del comercio internacional de las materias primas, esta pone constantemente en riesgo la capacidad financiera del gobierno, pues el nivel de gasto del gobierno queda constantemente a la merced de la variabilidad de los precios, al ser el Estado muchas veces un participante importante en estos mercados.

Por último, la mala distribución del ingreso, hace más difícil que las políticas públicas, sobre todo las de desarrollo social, tales como las educativas y de salud, puedan ser implementadas de manera uniforme, pues no toda la población puede tener acceso a ellas por diversas razones, lo que hace más penoso el camino para abatir rezagos.

El tercer y último grupo de factores tiene que ver con las instituciones. Como apunta North (2006), las instituciones son las reglas del juego que dan certidumbre a los diversos actores, mediante reglas formales (normas escritas, reglamentos, leyes) y no formales (costumbres, tradiciones, reglas no escritas). Por su parte, las capacidades institucionales tienen que ver con el margen que tienen los gobiernos para hacer cumplir sus objetivos. Un rasgo característico de los gobiernos latinoamericanos, sobre todo a nivel subnacional, tiene que ver con una baja capacidad institucional, donde los objetivos deseados expresados en las leyes superan por mucho la posibilidad real de llevarlos a cabo. Lo anterior, debido entre otras cosas, a la presencia de una cultura de corrupción muy arraigada en la población, la cual no es exclusiva de la región, poco respeto por los derechos de propiedad, impunidad, una baja e incluso nula profesionalización de los gobiernos locales, así como una endeble capacidad de generar recursos propios. Todo lo anterior, mina la capacidad del gobierno para una exitosa implementación.

Todos estos retos, aunque no son exclusivos de América Latina, se presentan en la región con diferentes grados de intensidad dependiendo del país, condicionando la exitosa implementación de las políticas públicas.

## **CONCLUSIONES**

La etapa de la implementación es clave para mejorar los resultados obtenidos por las políticas públicas. Entre los factores que hacen más implementables las políticas están una mejor claridad en sus objetivos, una teoría causal robusta que ataque lo más directamente posible las raíces del problema, el dotar a la política de los recursos necesarios y sistemas de incentivos fuertes que detonen cambios deseados en el comportamiento de los actores, así como una mejor coordinación entre los mismos y el diseño de escenarios que permitan adaptar con flexibilidad la política conforme se lleva a cabo.

Adicionalmente tienen que plantearse modelos de gestión innovadores para la implementación de las políticas públicas, que dejen atrás las rigideces de los modelos de arriba hacia abajo, los cuales obedecen a lógicas del siglo pasado y se puedan introducir mecanismos flexibles de coordinación entre quienes diseñan la política y los que la implementan, involucrando a todos los órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada, e introduciendo mecanismos de mercado.

Lo anterior, puede ayudar a incrementar el margen de maniobra de los gobiernos para hacer frente a los retos planteados para la implementación de las políticas públicas en América Latina, tales como la poca maduración de sus regímenes democráticos, la persistente mala distribución del ingreso y la baja capacidad institucional de las administraciones públicas, sobre todo a nivel local, para hacer cumplir los objetivos del Estado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) "La implementación de las políticas". Antologías de políticas públicas. Tomo IV. Miguel Ángel Porrúa. 15-92 pp. México.
- Bardach, Eugene (2004) "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. Editorial Porrúa y CIDE. México.
- Bardach, Eugene "The Implementation Game". En Theodoulou, Stella Z. and Matthew A. Cahn (1995). *Public Policy. The Essential Readings*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall. 137-140 pp. USA.
- Barret, Susan. "Implementation Studies: Time for a Revival ". En Budd, Leslie; Charlesworth, Julie; Paton, Rob (2006) *Making Policy Happen*. Open University Business School and Routledge Eds. ISBN10: 0415-39767-7. 18-27 pp. USA.
- Elmore, Richard F. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales". En Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) "La implementación de las políticas". Antologías de políticas públicas. Tomo IV. Miguel Ángel Porrúa. 185-249 pp. México.
- Grindle, Merilee (1980) *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ, Princeton University Press. USA.
- Grindle, Merilee "La brecha de la implementación". pp. 33-51. en *Política pública y democracia en América Latina*, Freddy Mariñez y Vidal Garza (2009). Editorial Miguel Ángel Porrúa, EGAP y CERALE. México.
- Majone, Giandomenico and Aaron Wildavsky. "Implementation as Evolution" En Theodoulou, Stella Z. and Matthew A. Cahn (1995). *Public Policy. The Essential Readings*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall. 140-153 pp. USA.
- North, Douglass (2006) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- O'Toole Jr. Laurence J. "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucren a múltiples actores: una evaluación de campo". En Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) "La implementación de las políticas". Antologías de políticas públicas. Tomo IV. Miguel Ángel Porrúa. 413-470 pp. México.
- Parsons, Wayne (2007) "Políticas Públicas" FLACSO-Mino y Davila Eds. 477-526 pp. Argentina.
- Pülzl, H. & Treib O. *Implementing Public Policy*. En Fischer F., Miller G. & Sidney M. (2007) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Taylor & Francis Group. Eds. ISBN 10: 1574445618. 89-108 pp. USA.

- Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”. En Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) “La implementación de las políticas”. Antologías de políticas públicas. Tomo IV. Miguel Ángel Porrúa. 147-184 pp. México.
- Sabatier, Paul A y Mazmanian, Daniel A. “La implementación de la política pública: Un marco de análisis”. En Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) “La implementación de las políticas”. Antologías de políticas públicas. Tomo IV. Miguel Ángel Porrúa. 323-372 pp. México.
- Wildawsky, Aaron, y Pressman, Jeffrey “Implementation” (1973) Reeditado y resumido en: Shafritz, Jay M. and Albert C. Hyde (1997). *Classics of Public Administration*. Thompson Wadsworth. 353-356 pp. USA.

## **La disputa en la arena académica: poder, política y gobierno en las universidades públicas con autonomía**

**Gerardo Vladimir Montes Gómez**

Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

### **INTRODUCCIÓN**

De acuerdo con la Constitución mexicana las universidades e Instituciones de Educación Superior (IES) autónomas son aquellas que tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. Tal prerrogativa sintetiza una práctica distintiva que adquirió legitimidad a través del tiempo, en medio de múltiples conflictos y debates sobre sus alcances. Si bien, desde los años ochenta se contrajo su expansión y el campo de la educación superior se diversificó, las universidades autónomas mantienen una importante porción de la matrícula a nivel nacional. Además, se trata de instituciones con un peso específico en la demanda de servicios educativos, en la producción científica y en la infraestructura cultural del país.

Este subconjunto de universidades tiene la característica común de recibir financiamiento público, pero lo que las distingue del conjunto de IES es su estatus de autonomía. Pueden nombrar autoridades internas, definir la composición de sus órganos de gobierno, así como establecer normas y reglamentos para el desarrollo de la tarea educativa. Además, la Carta Magna les otorga explícitamente la capacidad de aprobar planes y programas de estudio, definir los términos de ingreso y permanencia de su personal académico, y manejar su patrimonio.

La capacidad legal de establecer un gobierno propio amplía la arena política de los universitarios. Estas instituciones crean, recrean y transmiten conocimiento en un complejo de interacciones entre sujetos que forman una comunidad: profesores, investigadores, estudiantes y administrativos. Ahí establecen relaciones de poder a partir de redes organizadas que comparten los objetivos y valores de la institución, mismos que las llevan a reconocer cuáles son las reglas de carácter vinculante a todos los integrantes de la comunidad universitaria, y quiénes los encargados de garantizar su consecución.

La presente ponencia analiza los problemas del poder, la política y el gobierno en las universidades públicas con autonomía. Considera que estos son explícitos en la capacidad institucional para tomar decisiones, resolver conflictos y generar acuerdos que garanticen el cumplimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura.

La gobernabilidad remite a un problema de grado, es decir, existe en diferentes niveles y magnitudes. Puede ser manifiesta cuando la competencia entre los grupos universitarios por acceder a

los puestos de autoridad académica y administrativa no altera la estabilidad institucional. También, cuando los grupos de interés en la universidad tratan de influir en el ejercicio del poder, por ejemplo, en los procesos de reforma institucional. O bien, cuando se genera resistencia, oposición y alternativas de cambio. De igual manera es visible en la interlocución entre los órganos del Estado y las universidades.

¿De qué elementos depende una mayor o menor gobernabilidad en las universidades públicas autónomas? ¿Qué ambientes externos propician crisis y conflictos universitarios? ¿En qué condiciones la disputa entre los grupos que cohabitan la universidad desborda las reglas del juego y tiende a provocar crisis y conflictos?

Los problemas de gobernabilidad pueden ser vistos como consecuencia de las presiones sobre la calidad y eficiencia de las universidades públicas. En un contexto de diversificación de la oferta educativa y de contención del financiamiento, la política estatal ha consolidado programas para evaluar a las instituciones, definir el perfil idóneo del profesorado, acreditar programas académicos y otorgar apoyos para la investigación.

Podría afirmarse que la política pública vigente es incompatible con las atribuciones constitucionales que tienen las universidades autónomas para decidir sobre sus planes y programas de estudio o los términos de ingreso y permanencia del personal académico. Por el contrario se plantea que autonomía *no mata* soberanía, que el Estado puede y debe tener atribuciones para fiscalizar (o al menos “opinar”) sobre los resultados de las universidades, pues éstas utilizan recursos públicos y la propia sociedad “demanda” asegurar su óptimo aprovechamiento.

También pueden señalarse criterios mercantiles implícitos –o explícitos- en el contenido de la política pública que, desde hace al menos tres décadas, centra sus objetivos en la evaluación, la calidad y la productividad de las universidades. Más allá de los criterios de dicha política, o de sus efectivos resultados, parece igual o más relevante cómo las IES autónomas han sido capaces de responder a las demandas del entorno, conservando exitosamente un margen de autonomía único en el campo educativo mexicano y en la administración pública.

Para esta ponencia la política pública hegemónica, sin duda, impacta el ejercicio del gobierno en las universidades. Muchos conflictos suelen verse como resultado final de las tendencias dominantes, pero sería pretencioso asumir una relación determinista - lineal. Aquí serán referidas junto a otras variables de ambientes institucionales específicos, de prácticas y cálculos propios a la disputa por el poder en las universidades.

A la inversa, los conflictos universitarios suelen mirarse como resultado de la ineptitud e ilegitimidad de las autoridades o de la pelea entre grupos por mayores recursos y posiciones. En la opinión pública es común oír hablar de rectores “injustamente” destituidos por la intervención gubernamental, por la “excesiva politicidad” estudiantil o los “privilegios” del sindicalismo; o bien, el desfile de rectores errados que hicieron o dejaron de hacer bajo facetas autoritarias o abiertamente incompetentes. Muchas son las historias de conflictos, reformas frustradas o parálisis institucional.

En el interior de narrativas, reflectores coyunturales –el conflicto siempre es *nota*-, o de las interpretaciones histórico-deductivas posteriores a las disputas universitarias ¿Es posible identificar

patrones que expliquen los conflictos y los grados de estabilidad en el gobierno universitario? Las universidades son organizaciones complejas, sus funciones y productos se multiplican y se especializan, y en esa medida tienden a aumentar las demandas internas y externas. Cuando el ejercicio del poder tiene estructuras y procesos de mayor tamaño los esfuerzos analíticos que lo aborden deben evitar explicaciones fáciles y construir rigurosamente causalidades de múltiple e inestable determinación.

### **Aproximaciones analíticas al estudio del poder y lo político en la Universidad**

¿La Universidad puede ser un objeto de estudio y producir conocimiento sobre sí misma? Sí. Existe un campo analítico que incluye temas como acceso a la educación superior, procesos de enseñanza-aprendizaje, deserción escolar, vinculación con el ámbito laboral-productivo, etc., de gran envergadura, pero que muchas veces eluden el ámbito político, lo plantean con visiones generales, determinado por el entorno, o ajeno a la esfera académica. Incluso se llega al grado de reducir la política al papel que ocupa la universidad en las fuerzas productivas.

¿Existe en Ciencia Política y Sociología un campo particular sobre los procesos políticos, organizacionales y de gobierno en las universidades? Tras un periodo donde parecía innecesario profundizar en las nociones de poder, política, discurso o legitimidad (Casanova 1999) se ha consolidado un ámbito analítico específico sobre el juego entre las actividades científicas y el funcionamiento institucional de la Universidad (Wittrock, 1996).

Hoy con mayor visibilidad aparecen los resultados de una generación de especialistas mexicanos provenientes de distintas ramas de las Ciencias Sociales, quienes han logrado consolidar líneas de investigación en torno a las políticas en la educación superior, al ejercicio del poder y del gobierno en la universidad, y a los vínculos entre el cumplimiento de los fines de la universidad y la compleja realidad que transcurre en el campo educativo, en el Estado y en el mundo globalizado. Podemos mencionar a los doctores Humberto Muñoz García, Imanol Ordorika Sacristán, Roberto Rodríguez Gómez, Hugo Casanova Cardiel, Adrián Acosta Silva, Romualdo López Zarate, Eduardo Ibarra Colado (QEPD), entre otros.

### **La Política en el campus**

La literatura sobre los problemas del poder y el gobierno universitario puede agruparse tomando un eje epistemológico que distingue entre aproximaciones subjetivas y objetivas, y otro eje que distingue entre el ámbito organizacional y el socio-histórico (Ordorika, 2001). Para poder superar el abismo entre concepciones funcionalistas o interpretativas Imanol Ordorika propone lo siguiente<sup>230</sup>:

Poner atención a las conexiones existentes entre los procesos que ocurren en el conjunto de la sociedad, los que tienen lugar al seno de las instituciones de educación superior y la interacción entre estos dos niveles. En segundo término es esencial identificar los objetos de análisis estructural y los de naturaleza cultural (...) las organizaciones de educación superior son espacios políticos en los que se confrontan visiones (...)

---

230 Imanol Ordorika, "Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior", *Perfiles educativos*, Vol. XXIII, N° 91, México, 2001, p. 92

Las universidades obtienen legitimidad alrededor del reconocimiento a su materia de trabajo: el conocimiento. Igualmente, el análisis de lo político en la Universidad es indicativo de cómo se constituye el poder internamente y cuáles son sus rasgos más típicos (Muñoz, 2001).

En las universidades se erigen relaciones de poder internas. El *corpus* del conocimiento aglutina distintas doctrinas científicas y humanísticas cuya expresión remite a intereses de grupo. La universidad se organiza alrededor de un sistema jerárquico, de prestigios y roles que asume como valor dominante el saber (Casillas, 2000). Las redes universitarias interactúan en una cultura cuyos códigos ordenadores norman discursos, valores y prácticas donde se reconocen sus integrantes.

Las universidades son organizaciones complejas y pueden estudiarse como microsistemas políticos, con grupos de interés y conflictos (Baldrige, 1971). El gobierno universitario está relacionado con el problema del poder en su acepción weberiana clásica: una relación de mando y obediencia. A medida que la titularidad del mando goza de legitimidad –consentimiento y/o convencimiento– de los actores – en este caso, universitarios– podemos observar la construcción de la autoridad política en las universidades (Acosta, 2000).

### **El ámbito formal externo: proceso histórico, política pública y autonomía universitaria**

En México las ideas de universidad tuvieron un proceso particularmente interesante. Después de haber estado cerrada, en medio de las pugnas entre conservadores y liberales, la Universidad Nacional reaparece en su versión moderna y secularizada con la propuesta de Justo Sierra. A partir de ese momento se transforma en torno a líneas continuas y rupturas, donde destaca una característica institucional: la autonomía. El 26 de mayo de 1910, en el discurso inaugural Sierra expresó<sup>231</sup>:

(...) el Estado espontáneamente se ha desprendido para constituirla de una suma de poder que nadie le disputaba y vos no habéis vacilado en hacerlo así, convencido de que el gobierno de la ciencia en acción debe pertenecer a la ciencia misma (...)

La autonomía universitaria representa una aspiración que ha cobrado sucesiva y simultáneamente diversos significados. Tanto en su reconocimiento legal-formal como en su práctica real siempre ha sido una autonomía relativa. Siempre ha significado la capacidad de las universidades por evitar injerencias externas en el cumplimiento de sus fines, de auto regularse dada la especificidad de su materia de trabajo: el conocimiento. Siempre el alcance de dicha capacidad encontró disputas con las facultades del proveedor de los recursos (el Estado y la sociedad) respecto a las obligaciones de las universidades por el hecho de recibir subsidio público y en el marco de la orientación de las políticas estatales en la educación superior<sup>232</sup>.

Actualmente la autonomía universitaria es la prerrogativa que establece la Constitución mexicana para que ciertas universidades tengan la “facultad y la responsabilidad” de gobernarse a sí mismas.

---

231 “Justo Sierra y la universidad moderna”, en *Pensamiento Universitario* N° 62, México, CESU/Coordinación de Humanidades, 1986.

232 De hecho dicha tensión no encuentra su mayor abismo en la época “neoliberal” sino en el periodo posrevolucionario, donde incluso hubo un rompimiento abierto y conflictivo entre las elites estatales y las elites universitarias. Para un abordaje detallado al respecto ver Javier Garcíadiago Dantán, *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la revolución mexicana*, México, COLMEX, 455 p.

Viendo el asunto de manera descriptiva y no prescriptiva el terreno normativo opera en la praxis. La autonomía universitaria está sujeta a diversas presiones, es un espacio político de arreglos, disputa y conflicto. Además, en el contexto actual, las universidades mexicanas asimilan transformaciones inéditas en la naturaleza del trabajo académico, en sus relaciones con el Estado y la sociedad y en sus estructuras organizacionales.

### **El viraje. Del Estado benefactor al Estado evaluador**

Después del inestable y conflictivo periodo posrevolucionario y tras una profunda crisis en la Universidad Nacional, los intelectuales se reconciliaron con el régimen. Esto permitió la aprobación de una nueva Ley Orgánica en 1945 que garantizaría la gobernabilidad interna en la Universidad Nacional y comenzaría una relación de “luna de miel” con el Estado. Siguió los años del desarrollismo, donde las universidades recibieron un financiamiento nunca antes visto y se crearon nuevas universidades autónomas por todo el territorio nacional<sup>233</sup>. Tras el periodo de expansión del sistema vendría la era de la planeación, y a la postre, de la evaluación y la acreditación.

En la década de los ochenta se institucionaliza la interlocución entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las universidades públicas autónomas. Así, por acuerdo de las IES y el Gobierno Federal se crea la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), donde hubo representación de altos funcionarios de gobierno y rectores y directores de las universidades. El objetivo explícito fue formular planes y programas nacionales para elevar la calidad, soslayando el problema de la matrícula al considerarla ya suficiente<sup>234</sup>.

Como parte de dicha institucionalización en 1991 se crea el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Éste inicia la modalidad de otorgar financiamiento extra por rendimiento, de acuerdo a indicadores estandarizados, mismo que después de unos años quedó centralizada en la SEP<sup>235</sup>. Otras instancias de coordinación y articulación de la nueva agenda que siguen operando son los Consejos Interinstitucionales para la Evaluación de Educación Superior (CIEES), donde pares académicos de las diversas IES –en su mayoría universidades autónomas- evalúan programas académicos, funciones institucionales y proyectos; y el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), que no sólo apoya con becas a los docentes, sino que universaliza políticas que definen un perfil idóneo de profesor (Arredondo, 2000)

En el siglo XXI la lógica evaluación-financiamiento se sofisticó y profundizó los sistemas de estímulo académico y el financiamiento adicional competitivo. Las universidades compiten en torno a resultados, gestión y productividad. El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), el

---

233 Rodríguez Gómez Roberto, “Planeación y política de la educación superior en México”, en *Universidad Contemporánea, Política y Gobierno*, Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coord.) Tomo II, México, CESU-UNAM y Miguel A. Porrúa, 1999, pp. 198 y 199.

234 En 1981, la Asamblea de la ANUIES aprobó el Plan Nacional de Educación Superior 1981-1991; en 1986 el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, PROIDES, culmina una serie de esfuerzos para un eje articulador de este nivel educativo, Ver Arredondo Galván Víctor Martiniano, *Papel y perspectivas de la universidad en su relación con el Estado*, op. cit, p. 116,

235 Las universidades estatales realizaron ejercicios de evaluación institucional conforme a guías, indicadores y parámetros proporcionadas por la SEP, elaboraron reportes, proyectos o programas especiales. Los recursos del FOMES eran la llave para aplicar líneas prioritarias a nivel institucional e interinstitucional. Arredondo Galván (2000) *ibídem*, p. 116.

Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el Programa Integral de Fortalecimiento del Postgrado (PIFOP), o el Programa Nacional de Becas (PRONABES), entre otros, operan sobre el mismo principio.

A través de una variedad de instrumentos, algunos de naturaleza normativa, otros desde la negociación y del condicionamiento de recursos presupuestarios, queda claro que el ejecutivo federal interviene el funcionamiento de las IES autónomas (Rodríguez Gómez, 2007). Así, las prerrogativas que la Constitución otorga para que las universidades se gobiernen, determinen sus planes y programas de estudio y definan los términos de ingreso y permanencia de su personal académico, tienen un problema de compatibilidad con los mecanismos de política pública centrados en la evaluación y la calidad de los resultados de las universidades.

Sin embargo sería un error concluir que las universidades mexicanas son víctimas de la imposición de una agenda externa, tampoco la añoranza de un pasado idílico frente al estado actual de la autonomía universitaria. En términos de sus alcances y límites la autonomía, como siempre, sigue siendo relativa. Pero igualmente, aún con la existencia de organismos evaluadores y acreditadores, las universidades operan en la práctica con un rango de autonomía único respecto a otras IES públicas y respecto al conjunto de la administración pública mexicana.

Existe, en efecto, una presión constante vía el financiamiento, pero han sido los propios órganos de gobierno universitarios quienes han tomado las decisiones. Pueden existir premisas para “mercantilizar” a la universidad, pero han sido los propios universitarios quienes han internalizado las prácticas de búsqueda de prestigio, pues ésta se originó mucho tiempo antes del apóstrofo neoliberal. De cualquier manera, las universidades autónomas siguen sosteniéndose con recursos públicos, tienen mayor producción científica que sus contrapartes privadas<sup>236</sup> y siguen gozando de prestigio en el imaginario social<sup>237</sup>.

Curiosamente el gobierno de las universidades autónomas pasó de la inestabilidad a la estabilidad en su interlocución con el exterior, para después arribar a un nuevo periodo de cuestionamiento sobre sus fines y su productividad que, al mismo tiempo, sucede cuando la autonomía es una prerrogativa incuestionable.

### ***Poder y gobernabilidad***

La tarea principal del gobierno universitario es garantizar el cumplimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura. La gobernabilidad universitaria alude a su capacidad de respuesta a demandas internas y externas mediante mecanismos institucionales de generación de acuerdos y resolución de conflictos (Acosta, 2000). Las demandas internas provienen de grupos de profesores, investigadores, estudiantes y administrativos, en tanto participes de los procesos educativos y de las funciones que hacen posible su realización. Las demandas del exterior, provienen de gobiernos, órganos legislativos y de grupos de la sociedad con intereses diversos, en tanto actores vinculados al

---

236 Ver datos reveladores al respecto en el Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas, <http://www.ecum.unam.mx/>

237 Las universidades tienen una calificación positiva en la confianza y credibilidad de la ciudadanía, incluso por encima del ejército y la iglesia, Ver *Encuesta de confianza en instituciones*, Consulta Mitofsky 2005-2010

otorgamiento del subsidio, a la orientación de la política pública y a la legitimidad social de las universidades.

La gobernabilidad está asociada a la estabilidad de la institución. Refiere a un clima organizacional apropiado para la actividad académica, para el ejercicio de la autoridad académico-administrativa y para el traspaso legal y legítimo del “poder”, de acuerdo a las reglas y acuerdos que la propia comunidad se da (López Zarate, 2002). Si la elección de autoridades o los procesos de cambio institucional tienen lugar en el marco de los reglamentos internos, sin generar conflictos que afecten sus actividades académicas, podríamos decir que hay un grado de gobernabilidad suficiente.

Por el contrario, cuando hay más conflictos que regulaciones (Aguilar, 1998), cuando al elegirse una autoridad, al tomar una medida o emprender una reforma institucional, surgen conflictos de magnitud tal que las normas resultan insuficientes para arbitrar las relaciones entre los grupos de la comunidad, y la polarización llega al punto de interrumpir sus funciones sustantivas, estamos en un problema serio de ingobernabilidad.

Entre las dicotomías gobernabilidad - ingobernabilidad, estabilidad - conflictividad, hay diferentes gradaciones que es preciso desentrañar. Primero, porque en las universidades autónomas un principio básico es la libre discusión y examen de las ideas, y en ellas conviven diferentes corrientes científicas y humanísticas, lo que hace bastante “normal” la existencia de distintas perspectivas al tomar decisiones institucionales, sean éstas la elección del Rector, la reforma a un plan de estudios o la distribución del presupuesto.

Segundo, porque si bien la gobernabilidad tiene un valor positivo *de facto*, que hace “mejor” una universidad gobernable respecto a una ingobernable, podría darse el caso de que, en aras de la estabilidad, se sacrifique lo académico o se vuelva imposible emprender procesos de reforma o de cambio institucional. Todo con tal de impedir el surgimiento de un conflicto que desborde al gobierno de la universidad.

### **La competencia por el poder en el campus**

Las leyes orgánicas de las universidades públicas con autonomía establecen la forma de gobierno interior, es decir, definen las principales figuras de autoridad en la universidad y la distribución de sus competencias. En los Estatutos, las universidades definen la composición del resto de los órganos de gobierno e instancias académicas y administrativas, la duración de su mandato, los mecanismos de elección o nombramiento y sus ámbitos de responsabilidades. De igual forma, la normatividad secundaria dispone sobre la aprobación y modificación de planes y programas, criterios de ingreso y promoción del personal académico, manejo del presupuesto, etc.

En las universidades autónomas hay dos tipos de autoridades: unipersonales y colegiadas. Como su nombre lo indica, las primeras descansan en la titularidad de un mando individualizado, tienen responsabilidades directivas y operativas a distintos niveles y la capacidad de formar equipos de funcionarios bajo su dependencia jerárquica. Las segundas son instancias colectivas integradas por una representación de profesores, investigadores, estudiantes, administrativos y de las propias autoridades unipersonales, en diferentes proporciones. En conjunto, forman el régimen político de la Universidad,

ordenan la estructura y funciones del gobierno y, en consecuencia, ejercen el poder y tienen una influencia notable en su distribución (Muñoz, 2002).

Actualmente existen diferentes tipos de equilibrios y contrapesos en el ejercicio formal del poder universitario, aunque en todos los casos el principal cargo por antonomasia es el del Rector. Del conjunto de Leyes orgánicas y Estatutos de las universidades autónomas se desprende que existen tres formas para la elección del Rector, cada una con variantes: en 13 elige una Junta de Gobierno (36%), en 18 el Consejo Universitario (50%), y en 5 se realiza una votación universal y directa de la comunidad (14%)<sup>238</sup>. Cada una expresa diferencias en las reglas formales de la competencia por el poder en las universidades, quizás modelos de gobierno universitario, más allá de la importante decisión de elegir a la máxima autoridad unipersonal, como a continuación de propone<sup>239</sup>:

#### *Consejo Universitario*

Los Consejos Universitarios son el principal órgano de gobierno colegiado. Integran la representación de los sectores de la comunidad, en diferentes proporciones, dependiendo la institución. Quienes aspiren a la rectoría deben conquistar la mayoría del Consejo a partir de las reglas formales de su composición, de los requisitos para ser candidato y de los mecanismos procesales existentes. En general hay dos tipos de Consejos: el paritario y el no paritario. El paritario tiene 50% de representación estudiantil y el otro 50% entre académicos, funcionarios y en menor medida administrativos. Los no paritarios pueden ser tripartitas entre estudiantes, académicos y funcionarios, o bien, donde los directivos tienen una sobrerrepresentación y son mayoría (como en el caso de la UNAM, aunque ahí el Consejo Universitario no elige al Rector).

Otro criterio común de composición es la unidad académica (plantel, escuela, facultad). En universidades grandes tiende a elevarse el número de integrantes de su principal órgano colegiado de gobierno, hasta alcanzar más de 100, con implicaciones por indagarse. Cabe la hipótesis de que, a mayor tamaño del Consejo Universitario, es más la probabilidad de injerencia del Rector en la toma de decisiones (López Zarate, 2011). Y agregaríamos otro supuesto: a mayor tamaño de los Consejos Universitarios hay más dificultad para procesar las decisiones, tendencias hacia el burocratismo o la lentitud en el cumplimiento de sus tareas, incluso a la simulación protocolaria de decisiones tomadas en otros espacios informales.

En general los Consejos Universitarios –y sus equivalentes- tienen las principales atribuciones de carácter legislativo, incluidas la creación de nuevos planes y programas de estudio, los términos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico (Estatuto del Personal Académico), y la aprobación del presupuesto. También, suelen ser el interlocutor del informe del Rector, otorgan los principales reconocimientos de la institución y definen la creación de nuevos departamentos, escuelas o facultades.

---

238 López Zarate R., González Cuevas O., Mendoza Rojas J., Pérez Castro J., “Las formas de elección de los rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas”, en *Revista Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, núm. 131, 2011, México, IISUE-UNAM

239 Las características de los métodos de elección de Rector fueron tomadas del trabajo de López Zarate Romualdo et. al (2011), las características adicionales y otras atribuciones de las figuras de gobierno mencionadas son planteamientos propios.

En cuanto a la elección de Rector, la forma de elección por medio del Consejo Universitario tiene varias opciones. En algunas universidades se elige de entre una terna de candidatos surgidos en las instancias de gobierno locales (escuelas, facultades, campus); en otras hay un proceso de registro de candidaturas que realiza el propio Consejo tras auscultar a la comunidad; y en otras los candidatos son propuestos por un porcentaje mínimo de consejeros necesario para postularse.

#### *Junta de Gobierno*

Se trata de un pequeño grupo de “notables”, académicos o figuras de trayectoria “probada”, cuya existencia remite a la Junta de Avenimiento creada en 1944 por Manuel Ávila Camacho, que se integró por ex rectores de la Universidad Nacional de la época para dar salida a una profunda crisis política que había derivado en la existencia de dos rectores. A la postre su objetivo explícito fue despolitizar a la Universidad, después de un periodo de confrontaciones internas, en el marco de una amplia autonomía que incluía procesos electivos para los principales cargos universitarios y de un periodo de fuerte distanciamiento con el Estado mexicano.

Actualmente, en las 13 universidades donde una Junta elige al Rector, existen diferentes características de integración, pero en todas, el Consejo Universitario designa sus integrantes, salvo en una, donde el Gobernador del estado designa a cinco de nueve miembros. Las juntas de gobierno tienen como función principal la elección del Rector y de otras autoridades unipersonales. Las evidencias señalan que es la forma de elección menos problemática (López Zarate, 2011), pero al parecer es también la que representa una forma vertical y autoritaria de gobierno, inhibidora de la participación de la comunidad universitaria en las decisiones institucionales.

#### *Votación universal*

La universidad sería una democracia representativa donde la representación institucional *debe ser* avalada por la comunidad. La experiencia documentada revela que este mecanismo requiere un andamiaje jurídico que dé orden y certidumbre a los procesos electivos, mediante mecanismos de control, padrones confiables, recursos humanos capacitados, instancias jurisdiccionales etc., usualmente débiles, lo que genera la utilización de recursos económicos de manera discrecional, impugnación de resultados y mayor confrontación entre los grupos de la comunidad (López Zarate, 2011). Al parecer esta fórmula conlleva tal obsesión por el voto que contradice los valores universitarios de libre examen y discusión de las ideas, generando un fuerte incentivo para concentrarse en la elección de las figuras unipersonales y no en el autogobierno académico.

#### **El ámbito informal de la política universitaria**

Sin duda, además de las reglas formales que ordenan la competencia por el poder universitario los actores de las universidad coexisten y actúan en un marco de referentes simbólicos, sistemas de creencia y practicas discursivas. La lucha es por influir en la orientación académica de la institución, esto es, en la producción de conocimiento y su distribución social. Los interesados internos y externos a la universidad se manifiestan y toman su lugar.

En los primeros cuestionamientos a la teoría convencional de la organización Cohen y March (1974) debatieron el esquema técnico instrumental y recurrieron al modelo de “anarquías organizadas”, “bote de basura” o “sistemas flojamente acoplados”. Con éstos quisieron denotar los espacios de acción simbólica en las universidades, organizaciones que tienen complejas formas de articulación –no rígidas jerarquías- flexibles, objetivos ambiguos y una racionalidad no lineal dominada por la contingencia.

En otra perspectiva existen trabajos históricos que analizan las universidades a partir de sus contextos sociales, económicos y políticos, por encima de los procesos internos. Hay estudios de carácter comparado entre formulas institucionales de diferentes países que han reestructurado sus mecanismos de financiamiento o formas de gestión y evaluación gubernamental (Neave y Van Vught, 1994). Dentro de una línea parecida se han comparado tendencias en la educación superior pública y privada en América Latina, los diferentes modelos de gobierno, financiamiento y acceso<sup>240</sup>.

Más allá de visitudes epistemológicas sobre los fundamentos racionales del conocimiento, el punto es que aparece –y en efecto es- como el objeto en torno al cual estructura y ordena sus actividades. El conocimiento no puede desprenderse en automático de los sujetos que lo producen, aún y cuando se pueda objetivar social o institucionalmente. De tal forma que el conocimiento especializado puede concebirse como un patrimonio propio de sujetos que han incorporado un conjunto de ideas, experiencias y prácticas para crearlo, transmitirlo o distribuirlo.

La organización institucional del conocimiento en las universidades plantea el problema de que los sujetos pretenden hacer valer su patrimonio epistémico en las diferentes áreas de actividad intelectual. Las demandas internas generalmente son en torno a la autonomía y libertad de creación, condiciones físicas y laborales adecuadas, recursos tecnológicos y apoyos financieros para el desarrollo de sus proyectos, y la búsqueda de colegialidad entre pares –sobre todo, académicos- como opciones legítimas para socializar y administrar los conocimientos. El nudo está en las convergencias o contradicciones entre los patrimonios epistémicos y otras formas de patrimonialismo material, político u organizacional (Miranda, 2001)

Las disciplinas son la columna vertebral de la organización del conocimiento en las universidades. La actividad académica opera mediante el patrimonialismo epistémico de sujetos que cultivan de manera especializada un cierto saber, que se convierte en un *saber-hacer* (Miranda, 2001). La disciplina distingue a los grupos en el marco de culturas académicas, interacciones sociales y regulaciones profesionales e institucionales que definen dinámicas de identidad y diferencia (Becher, 1992)

Los procesos de creciente especialización disciplinar han complejizado el andamiaje institucional de las universidades. Burton Clark (1983) subraya que dicha especialización es el fundamento de la organización universitaria, puesto que implica esferas autónomas que inciden directamente en la división del trabajo, la interacción entre sus miembros, cultura, creencias, sistemas de autoridad y formas de institucionalización. Sin duda, podemos agregar que cuando se discute un estatuto epistemológico, a propósito de éste, o incluso, sin éste, se debate la instrumentación de intereses y proyectos que

---

240 Es el caso de la obra pionera de Daniel C. Levy, *La educación superior y el Estado en América Latina. Desafíos privados al predominio público*, México, Ed. CESU-UNAM, FLACSO, Porrúa, 1995, 669 p.

trascienden el ámbito epistémico y se colocan en la controversia ideológica y política: el lugar del conocimiento en su relación con los distintos grupos de interés internos y externos que intervienen o intentan intervenir en las universidades.

En este punto es necesario recuperar la noción de *campo* de Bourdieu, para pensar al campo universitario como un espacio que se construye con referencia a los distintos tipos de poder o capital que los actores poseen, y en torno a la posición que los agentes guardan respecto al volumen total de capital implícito en el campo. Se trataría de identificar los mecanismos de reconocimiento interno, por un lado, y los del ámbito externo, por el otro.

### CONCLUSIONES

Las universidades son instituciones con una enorme capacidad de permanencia en el tiempo, y pese a las dificultades del cambio institucional, han demostrado respuestas inteligentes y una gran capacidad de adaptación a los factores del entorno, conservando un margen de autonomía único en el campo educativo y en la administración pública mexicana.

Los márgenes de estabilidad y conflicto en las universidades públicas con autonomía varían en cada institución, pero en todas están relacionados, en mayor o menor medida, con las reglas formales e informales para el acceso y ejercicio del poder, con la cohesión entre las redes organizadas que conviven internamente, con un sistema de creencias, valores y objetivos comunes, con la política pública predominante y con los arreglos entre las élites universitarias y las élites políticas del Estado.

### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva Luis F. (1998), "Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa", *Revista de la Educación Superior*, Vol. XVII, N° 65, Enero - Marzo 1998, México.
- Baldrige, J. V. (1971), *Power and conflict in the university: Research in the sociology of complex organizations*, New York, John Wiley Sons, 238 p.
- Bourdieu Pierre (1983), *Campo del poder y campo intelectual*, Argentina, Folios, 35p.
- ..... (1987) "Los tres estados del capital cultural", en *Revista sociológica*, Vol. 2, No 5, México, UAM-A.
- Clark, Burton (1983), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Ed. Nueva Imagen y UAM-A, 422p.
- Casanova Cardiel Hugo (1999) "Gobierno Universitario: perspectivas de análisis", *Universidad contemporánea, política y gobierno*, Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coord.), México, CESU-UNAM y Miguel A. Porrúa, p 13-33
- Casillas Miguel Ángel (2000), "Educación como socialización en la universidad mexicana", *Encuentro de especialistas en educación superior*, México, CEIICH-UNAM,
- Kogan Maurice (1984), "The political view", en *Perspectives on higher education: eight disciplinary and comparative views*, Burton Clark (Coord.), Berkeley, University of California Press, 1984, pp. 280-305.
- López Zarate R., González Cuevas O., Mendoza Rojas J., Pérez Castro J., (2011) "Las formas de elección de los rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas", en *Revista Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, núm. 131, 2011, México, IISUE-UNAM.

- Miranda López Francisco (2001), *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, México, COLMEX-UPN, 570 p.
- Muñoz García Humberto (2002) “La política en la Universidad y el cambio institucional”, en Muñoz, H. (Coord). *Universidad: política y cambio institucional*. México: CESU, UNAM; M.A. Porrúa. pp. 39-80.
- Ordorika Sacristán Imanol (2002) “Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior”, *Perfiles educativos*, Vol. XXIII, N° 91, México, 2002, pp. 77-96.
- Pusser Brian (2008), “The State, the Market and the Institutional Estate: Revisiting Contemporary Authority Relations in Higher Education”, *Higuer Education: Handbook of Theory and Research*, John.C. Smart (ed.), Springer Science., USA, pp. 105-139.
- Rodríguez Gómez Roberto (2007) “La Autonomía Universitaria Hoy”, Primera parte, *Campus Milenio*, N° 234, 2 de agosto de 2007.
- Weber Max (2005) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1237 pp.

**Carrera magisterial: análisis de sus implicaciones en las actividades profesionales de los profesores:  
el caso de Veracruz**

**Jemyna Rueda Hernández**

. Estudiante del Doctorado en Investigación Educativa

**Elizabeth Ocampo Gómez**

Profesora-investigadora

Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana

## **Resumen**

Con la implementación de Carrera Magisterial (CM) en 1992, se inició en México el pago por mérito a los maestros de educación básica, argumentando que así se impulsaría la profesionalización de la planta docente y aumentaría la calidad de la educación (SEP, 2001). La implementación de esta política pública ha sido ampliamente revisada en los ámbitos tanto académicos como políticos del gremio magisterial. Se ha criticado por no cumplir con los objetivos para los que fue creada, de cambiar las prácticas docentes y de desvirtuar el trabajo de los maestros.

En este trabajo nos interesa indagar sobre la experiencia del magisterio veracruzano con el programa CM. En este sentido el objetivo de este estudio es conocer si los maestros de educación básica que ingresaron a CM en Veracruz, tuvieron que modificar sus actividades docentes para cumplir con los requerimientos del programa y que implicó esto.

Esta investigación utiliza una mezcla de métodos de un mismo paradigma; el cualitativo. Utilizamos tanto observaciones, como entrevistas para descubrir cuáles y cómo son los cambios presentados por los maestros y directores de escuelas del estado de Veracruz ante CM. Utilizamos una perspectiva teórica sociológica; específicamente los conceptos de *campo*, *habitus*, *capitales* y *estrategia* de Pierre Bourdieu.

## **CARRERA MAGISTERIAL: ORIGEN Y DESARROLLO**

Carrera Magisterial (CM), es un programa que tiene su origen en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992. Este programa tiene como antecedentes el Esquema Tradicional: Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, y el Esquema de Educación Básica (SEP, 2001, p.31); el primero como justificación y el segundo como diseño inicial. El Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública contempla la

mejora salarial sólo en un ascenso; es decir sólo cuando existe el cambio de una categoría específica a una superior, la normatividad de este Escalafón se encuentra en su reglamento, el cual tiene su última actualización en 1973. El Esquema de educación Básica surge en 1987, y sus principales objetivos fueron: el fortalecimiento curricular y la mejora de la calidad de la educación. Con la creación de este Esquema de Educación Básica Las autoridades educativas (SEP) y sindicales (SNTE) buscaron favorecer e incrementar la capacitación y actualización de los maestros mediante un estímulo económico (SEP, 2001, pp. 31-35).

Después de estas dos experiencias de “mejoras salariales” el SNTE presentó en 1990 las propuestas iniciales para la creación de CM, durante el Primer Congreso Nacional Extraordinario, llevado a cabo en Tepic, Nayarit y las ratificó durante el Segundo Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, el cual se realizó en México, D.F. en febrero de 1992, año en que fue aceptada (SEP, 2001).

El ANMEB fue firmado entre el Gobierno Federal y el SNTE, así como por los gobiernos estatales en mayo de 1992. Como objetivo del programa se planteó entonces revalorizar la profesión docente otorgando incentivos económicos para contribuir a la mejora en el desempeño de los maestros (Santibañez, et al., 2007, p. XIII).

CM está organizada en tres vertientes: a) docentes frente a grupo, b) personal directivo y de supervisión y c) profesores en actividades técnico-pedagógicas y personal comisionado en actividades curriculares. Es un programa constituido por escalafones horizontales. Es decir los maestros no necesitan escalar posiciones administrativas para ver un aumento en su salario, ya que el programa cuenta con cinco niveles (A, B, C, D y E), estos niveles son seriados y consecutivos, para ingresar los maestros sólo debían presentar una evaluación y en función de ésta obtenían un nivel; dicho sistema de evaluación consta de factores que suman un total de 100 puntos. Esto ha sufrido algunos cambios, los primeros en 1998, después en 2008 a partir de la Alianza por la Calidad de la Educación, en 2011 el programa de CM fue nuevamente modificado y en este mismo año, 2014, veremos otra reestructuración. Los factores que se evalúan a partir de esta la reforma de 2011 son: Aprovechamiento escolar, formación continua, actividades cocurriculares, preparación profesional, antigüedad, gestión escolar (sólo para la segunda vertiente) y apoyo educativo (sólo para la tercera vertiente) (Hevia, 2013).

Como podemos observar CM surgió como un apoyo para los maestros que “mejor” se desempeñaran, así a través de su evaluación individual sería posible la asignación extraordinaria de recursos económicos, lo cual impactaría positivamente en el maestro de forma individual y por ende en la calidad de la educación (Comisión Nacional SEP-SNTE, 2011). La literatura, sin embargo indica, que a veinte años de su implementación CM no ha incidido en la calidad de la educación en nuestro país y los maestros siguen dependiendo de las negociaciones SNTE-SEP y del presupuesto asignado al programa, aprobado por la cámara de diputados; así como de la aplicación de estos recursos por las autoridades correspondientes (Observatorio Ciudadano de la Educación, S. F.).

Con la evaluación y la participación de los maestros en CM también se pueden observar algunos otros problemas, tales como la evaluación estandarizada (Aboites, 2012; Hernández, 2009; Sánchez y Cruz, 2006), la exclusión (Sánchez y Cruz, 2006), la mediatización ideológica que ha quebrantado la lucha por un salario magisterial digno (Martínez y Vega, 2007), así como la corrupción generada principalmente

por el SNTE (Ornelas, 2011), y la red de negocios que florecen alrededor de los sistemas de evaluación y de cursos de capacitación y actualización a los maestros (Hernández, 2009).

Otro aspecto importante recurrente en la bibliografía consultada es el hecho de que las reformas educativas en nuestro país siguen pautas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); organismo que ha realizado a petición del gobierno mexicano un documento donde se especifican las recomendaciones para México en materia de educación. En dicho documento también se refieren dos informes que el organismo realizó, así como un balance sobre las reformas realizadas a la educación en México. También se realiza un análisis sobre los avances logrados en el país y sobre cómo han sido guiados por asesoría de la OCDE. Asimismo este texto hace referencia a los retos de México en materia de educación en cuanto a cobertura, financiamiento y evaluación (OCDE, 2012). En este documento se puede observar de forma clara como algunas de las principales políticas educativas, como el caso de CM, se han llevado a cabo mediante el seguimiento de los patrones dictados por la OCDE, con una mirada internacional, estandarizada y homogénea, en donde variantes tales como heterogeneidad cultural, realidad social y su complejidad se ven vagamente reflejadas.

A pesar de tener objetivos laudables a CM se le critica duramente por ser un sistema punitivo y catalogador de maestros que se desempeñan bien y maestros que se desempeñan pobremente, en ocasiones descontextualizando las condiciones de trabajo. Siguiendo el análisis de Michel Foucault, el examen se convierte en una técnica que vigila, castiga y normaliza, en sus palabras, el examen:

... combina las técnicas de la jerarquía que vigila y las de la sanción que normaliza. Es una mirada normalizadora, una vigilancia que permite calificar, clasificar y castigar. Establece sobre los individuos una visibilidad a través de la cual se los diferencia y se los sanciona. A esto se debe que, en todos los dispositivos de disciplina, el examen se halle altamente ritualizado. En él vienen a unirse la ceremonia del poder y la forma de la experiencia, el despliegue de la fuerza y el establecimiento de la verdad (Foucault, 2000, p. 189).

En este sentido, creemos que CM es un programa en el que las autoridades encargadas ejercen este tipo de normalización en donde se premia y se castiga a los maestros, según el grado de alineación que logren en el sistema establecido y finalmente se les normaliza, o estandariza.

Consideramos que la evaluación es una parte necesaria en el desarrollo de la educación, pero si dicha evaluación no está siendo consensuada con los maestros de base, si sólo está siendo impuesta sin tomar en cuenta las inquietudes o las propuestas de los propios actores, esta evaluación no logrará permear en las condiciones de la educación para lograr pasar de una mera medición al mejoramiento de la educación en el país.

En este sentido creemos importante indagar sobre cuáles son los cambios que los maestros y directores llevan a cabo en sus actividades profesionales, para ingresar, promoverse y permanecer en CM.

---

## PERSPECTIVA TEÓRICA

Utilizamos las nociones de *habitus*, *campo*, *tipos de capitales*, y *estrategia*, ya que nos proporcionan una manera particular de analizar las posiciones y las actividades de los profesores de educación básica en CM, de sus relaciones sociales y políticas y sobre todo de las prácticas que realizan para ingresar o promoverse en CM.

Al hablar del *habitus* Bourdieu nos explica que se trata de una

... estructura estructurante, que organiza las prácticas y la percepción de las prácticas, el *habitus* es también estructura estructurada: el principio de división en clases lógicas que organiza la percepción del mundo social es a su vez producto de la incorporación de la división de clases sociales. (Bourdieu, 2002, p. 170).

El *habitus*, es parte del estilo de vida de un agente; se trata de la forma de actuar de un individuo ante un hecho determinado, es la manera en que responde a un evento particular y el modo en que se desarrolla con el mundo que lo rodea y con las personas con las que convive. Son las disposiciones que un individuo tiene para desenvolverse en su diario vivir.

El *habitus* o los distintos *habitus* de los agentes, están inmersos en un *campo*, es decir en un espacio social determinado que influye a su vez, en la constitución del *habitus*. Bourdieu define el *campo* como:

... una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) –cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo– y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.). (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 64).

Estos conceptos nos llevaron a analizar a los sujetos de estudio como individuos inmersos en una serie de actividades, en medio de una serie de *estrategias* que los llevarán a conseguir un fin; a conseguir lo que se encuentra en lucha dentro de su *campo*, mediante la constitución de un *habitus* que les permita ingresar y promoverse en CM y avanzar o no en los niveles jerárquicos que éste tiene (A, B, C, D, E).

Además del *capital* que han incorporado y que ha contribuido en la constitución de su *habitus*, existen otros tipos de *capitales*. Para Bourdieu, “el capital es trabajo acumulado, bien en forma de materia, bien en forma interiorizada o incorporada” (Bourdieu, 2000, p. 131). Y agrega:

Como *vis insita*, el capital es una fuerza inherente a las estructuras objetivas y subjetivas; pero es al mismo tiempo –como *lex insita*– un principio fundamental de las regularidades internas del mundo social. El capital hace que los juegos de intercambio de la vida social... no discurran como simples juegos de azar en los que en todo momento es posible la sorpresa. (Bourdieu, 2000, p. 131).

Es decir, el *capital* es una autoridad que se genera y es válida para determinado campo, aunque puede ser transportable, no siempre tiene el mismo valor entre los diferentes *campos* en los que se mueva el agente, y es a la vez una primicia de las normas establecidas por dichos *campos*, por lo que cada uno de los *capitales* detentados por un agente le permiten cierta movilidad en el *campo* y la utilización de ciertas *estrategias* y que esto no ocurra de manera fortuita; sino que cada movimiento del agente tiene un fin determinado y cada intercambio que realice será de igual forma de manera preestablecida.

Las *estrategias*, son para Bourdieu “*potencialidades objetivas*, inscritas de manera inmediata en el presente, cosas por hacer o no hacer, por decir o no decir, en relación con un *por venir* probable, al contrario del futuro como posibilidad absoluta” (Bourdieu, 2009, p. 87). Sin embargo se deja de lado la deliberación, pues los agentes sólo responden a aquello que les es constitutivo de su *habitus*, por lo que “los estímulos no existen para la práctica en su verdad objetiva de disparadores *condicionales* y *convencionales*, no actúan sino a condición de encontrar agentes condicionados a *reconocerlos*” (Bourdieu, 2009, p. 87). Es decir; los agentes actúan de forma inconsciente; no se dan cuenta que están respondiendo a un estímulo, creen que actúan de forma “natural” cuando las acciones que realizan son resultado de una formación social y cultural incorporada a su estilo de vida; son el resultado de su *habitus*.

Tenemos que este *habitus académico* se construye después de adquirir ciertos *capitales*, tanto *escolares* como *específicos*. El *capital específico* es aquél adquirido y desarrollado en su disciplina, además de reconocido por sus pares, quienes son al mismo tiempo clientes y competidores. (Bourdieu, 2003). Por esta razón invertir en *capitales específicos*, resulta de gran importancia para los docentes, es parte de compartir la *Illusio*, que Bourdieu explica como “lo contrario de la ataraxia: se refiere al hecho de estar involucrado, de estar atrapado en el juego y por el juego” (Bourdieu y Wacquant, 1995. p. 80), el autor especifica que la “ataraxia significa impasibilidad” (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 80).

Al tomar parte de la *Illusio*, los agentes –en este caso los profesores participantes de CM– forman parte de un dinamismo propio del *campo*, esto les permite competir por las posiciones dominantes o cumplir con sus aspiraciones posicionarse en el *campo* con un nivel reconocido, con prestigio y reconocimiento de los pares; o en su caso para este estudio, poder ingresar y promoverse en determinado nivel de CM, y además avanzar en los puestos jerárquicos que este maneja, es lo que atrapa a los docentes en el juego, es lo que los hace realizar su trabajo bajo las reglas establecidas por el programa, es lo que los hace desarrollar ciertas *estrategias* para lograr sus objetivos.

Analizar nuestra realidad de estudio, con este enfoque teórico nos permite considerar a los sujetos de estudio como agentes (los profesores), que cuentan con disposiciones específicas (*habitus*) y que están inmersos en un espacio social concreto con características determinadas (*campo*), dichos agentes están “dotados” con diferentes tipos de “bienes” (*capitales*), que los lleva a distintas prácticas (*estrategias*), que les permiten moverse y adquirir una posición dentro del *campo*.

## **EL MÉTODO Y FUENTES DE DATOS**

Para la realización de esta investigación, nos basamos en el paradigma cualitativo; utilizamos la entrevista y la observación. Consideramos que la entrevista es una técnica que nos permite obtener información de primera fuente y de forma directa de los sujetos de estudio. Y aunque la información obtenida requirió un

análisis detallado y minucioso, fue la mejor manera para aprehender la complejidad de nuestro objeto de estudio. “La entrevista es una técnica eficaz para obtener datos relevantes y significativos desde el punto de vista de las ciencias sociales, para averiguar hechos, fenómenos o situaciones sociales” (Ander-Egg, 1995, p. 237). Además la riqueza de los datos que se obtienen mediante esta técnica cualitativa es basta, proporcionando datos que de otra manera no es posible captar de un sujeto de estudio tan complejo como los profesores en un tiempo reducido.

La observación se llevó a cabo en el centro de trabajo de los participantes para complementar los mensajes transmitidos de forma verbal y anecdotal por medio de las entrevistas. La aproximación con la que se hicieron las observaciones buscó posicionar al observador como otro participante, evitando, en la mayor medida posible un clima “imperialista” (Angrosino y Rosenberg, p. 468) y reportes que indiquen objetividad.

Para asegurar la confiabilidad de la información, llevamos a cabo las entrevistas en persona y las participaciones fueron voluntarias. Para fortalecer este punto aún más, se realizó una reunión en el centro de trabajo de los participantes donde les aseguramos la protección y confidencialidad de su participación. Los nombres aquí utilizados son pseudónimos y eliminamos cualquier dato que pudiera revelar información sobre la identidad de los participantes con el objeto de realizar esta investigación con estricto apego a los “Derechos de protección y confidencialidad de los participantes de la investigación” (Zavala, 2010, pp. 16-18) del Manual de publicaciones de la American Psychological Association. Los datos fueron analizados en función de la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu.

Esta investigación se llevó a cabo en una escuela primaria estatal del estado de Veracruz, en la Cd. de Xalapa. Se trata de un contexto urbano y la escuela cuenta con todos los servicios. El total de profesores en la escuela es de quince. Doce profesores frente a grupo, una directora, un subdirector y un apoyo técnico pedagógico. De este total, nueve profesores están en CM y siete aceptaron participar en las entrevistas, cinco de ellos profesores y dos directivos.

Antes de continuar queremos aclarar que esta investigación forma parte de una investigación más amplia que se encuentra en etapa inicial; los datos aquí presentados forman parte de nuestro primer acercamiento al campo, por lo que se trata de resultados preliminares.

## **RESULTADOS**

Mirando a los profesores de CM como sujetos inmersos en un espacio social, podemos ubicar a cada uno de estos individuos en una posición determinada dentro de dicho espacio, lo que Bourdieu llama *campo*. Cada uno de los agentes que se encuentran en dicho *campo* cuenta con ciertas disposiciones adquiridas por cada uno de ellos a lo largo de su existencia, lo que llama *habitus* y además con determinadas “atribuciones” a las cuáles les denomina *capitales específicos*. Para el caso de este estudio, recordemos que el *habitus* es lo que le permite a cada agente asumir una reacción específica ante un hecho determinado dentro de un *campo* – el *campo académico* de los profesores de CM– donde los agentes compiten con sus *capitales específicos* para conseguir una posición en dicho *campo*. Realizando el análisis desde la óptica teórica de Pierre Bourdieu, nuestro objetivo es identificar las *estrategias* –actividades y cambios de actividades– de los profesores entrevistados, para ingresar a CM,

promoverse o mantenerse en ella; lo que nos proporciona una idea particular e inicial de cómo se comporta este grupo de profesores, que han sido sujetos de estudio en esta investigación.

Al preguntarles las razones por las que ingresaron a CM, cuatro participantes indicaron que entraron automáticamente en 1993, por estar ubicados en algún nombramiento de plaza del Esquema de Educación Básica, a saber: Plaza de  $\frac{3}{4}$  de Tiempo en Curso con Actividades de Fortalecimiento Curricular, Plaza de Tiempo Completo Mixto, Plaza de Tiempo Completo con Fortalecimiento Curricular y Plaza por hora-semana-mes. Los otros tres, dos indicaron que ingresaron después de haberse evaluado al menos en tres ocasiones antes de ser aceptados. La razón que los llevó a evaluarse para ingresar a CM, fue el aporte económico que representa estar en CM. Una de las maestras indicó que ingresó en la primera vez que se evaluó y su ingreso fue porque otros compañeros que ya estaban en CM, le platicaron los beneficios, y después continuó evaluándose porque se sentía bien con sus resultados y sus compañeros reconocían su labor y sus altos puntajes.

La maestra María Fernanda nos comentó al respecto:

Soy maestra titulada de la Normal Básica y después estudié la licenciatura en la UPN, una vez titulada de la licenciatura ingresé al Esquema de Educación Básica con un nombramiento de Plaza de  $\frac{3}{4}$  de Tiempo en Curso con Actividades Fortalecimiento Curricular, por lo que en 1993 ingresé en automático a CM en el casillero BC (Entrevista No. 1)<sup>241</sup>.

El maestro José también nos explicó como ingresó:

Yo tenía una Plaza de  $\frac{3}{4}$  de Tiempo en Curso con Actividades de Fortalecimiento Curricular, esta plaza es estatal y también tengo otra plaza pero esa es federal, en esta plaza estoy comisionado y no puedo participar en Carrera, pero participo con la plaza estatal, y con esta ingresé en automático cuando CM inició ya según sus políticas no podían afectar a los profesores que estuviéramos en el Esquema Básico (Entrevista No. 7).

Para estos profesores igual que para otros dos, el ingreso no implicó competir o cumplir con los estándares de evaluación, pues participaban del programa Esquema de Educación Básica, y cuando inició CM, se acordó que quienes tuvieran alguno de los nombramientos de dicho programa pasarían en automático a un casillero que llamaron BC, al menos hasta 1998 [año en que la generación que ingresó a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), terminaría su programa de licenciatura] (SEP, 2001, p. 58).

En cambio para los profesores que ingresaron a CM después de haber sido evaluados, el proceso fue algo más difícil, ya que tuvieron que ser evaluados con todos los criterios del programa y tuvieron que pasar por un proceso burocrático de papeleo y entendimiento de cómo navegar las reglas y cumplir con los requisitos. El maestro Sergio nos comentó:

Yo ingresé en el 2000, pero me estuve evaluando desde 1997, las razones por las que no ingresaba eran los cursos. Antes de venirme a Xalapa, yo trabajaba en una comunidad rural, un tanto alejada de las ciudades donde se impartían los cursos, así que siempre me

---

<sup>241</sup> Todas las entrevistas están referenciadas en la parte final de la Bibliografía.

faltaron esos puntos, después me cambié a otra ciudad donde me quedaba cerca ir a los cursos, allí fue donde pude conseguir el puntaje e ingresar y ahora aquí en Xalapa, pues me queda mejor (Entrevista No. 2).

Y el profesor Guillermo nos dijo:

En más de tres ocasiones, me estuve evaluando para ingresar, pero por una u otra razón no podía conseguir el puntaje, ya sea porque me faltaba un curso, porque olvidaba la fecha del examen o no conseguía todas las evidencias, pero en 2010 tuve la necesidad y oportunidad de trabajar en un currículo adaptado para un caso de discapacidad intelectual, en conjunto con mis compañeros de USAER<sup>242</sup>; esta actividad contó como un puntaje extra para CM, por lo que logré el puntaje requerido para ingresar (Entrevista No. 4).

Como podemos ver, los participantes de esta investigación, no tenían incorporada en su *habitus* la evaluación y la competencia. De tal forma que al ingresar a un programa con las características de CM, y tener el incentivo de que a mayor nivel (A, B, C, D, E), mayor apoyo económico, tuvieron la necesidad de incorporar actividades (llevar a cabo *estrategias*) que les permitieran una movilidad positiva en el programa (posicionarse en el *campo académico*).

Las principales actividades que los participantes mencionan que cambiaron al ingresar a CM, son la evaluación y la asistencia a cursos. Estas dos actividades son muy importantes, al ser evaluados “voluntariamente” como lo indican los lineamientos del programa, los profesores se “exponen” a la asignación de una calificación, lo cual era algo fuera de lo común dentro de sus actividades profesionales. Y la asistencia a los cursos es muy recurrente en las entrevistas tal como ellos mismos nos explican; al respecto los participantes nos comentaron:

Primero vinieron las evaluaciones. Empezamos a evaluarnos. Primero nada más hacíamos cursos y los cursos eran de muy poco interés, no tenían reconocimiento más que para escalafón, pero a partir de CM, pues ya empezamos a estudiar para los exámenes y a prepararnos para presentarlos (Entrevista No. 1).

Pues los principales cambios que puedo mencionar son en cuanto a evaluación y a actividades curriculares; porque los criterios de evaluación que maneja el programa como el examen de conocimientos, pues tiene uno que estudiar porque es algo memorístico y además pues la asistencia a cursos pues es muy importante porque si no asistimos a los cursos que ellos ponen con valor curricular, pues no logramos el puntaje. Yo asisto a todos los cursos estatales desde antes de entrar a CM, pero además si indican otro tipo de curso, pues hay que buscar la manera de asistir (Entrevista, No. 2).

Primero participar en todos los cursos y talleres de actualización continua que convoca la SEP/SEV durante el ciclo escolar de cada año lectivo ya que son parte importante del puntaje. Así como el examen de preparación que nos aplican, en este caso yo intento

---

<sup>242</sup> Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular.

recordar analizar y resolver las preguntas de examen que resultaron más confusas para poderlas superar en la siguiente evaluación. (Entrevista No. 6)

Como directivos tenemos la obligación de informar a todos los compañeros sobre las fechas de los exámenes, y los cursos principalmente. También debemos proporcionar información sobre los lineamientos de CM y sobre cómo se llevan a cabo las evaluaciones, los factores que se evalúan, los puntajes que tiene cada factor y dar respuesta a las dudas que puedan surgir (Entrevista No. 5).

Como directivo, en este caso particular como subdirector, apoyo en todas las actividades a la directora, se proporciona información sobre las fechas de exámenes, sobre los cursos y sobre qué evalúa Carrera y con qué puntaje (Entrevista No. 7).

Lo más sobresaliente de estas participaciones, es que todos mencionan los cursos de manera como comodín para lograr el puntaje y nadie hace referencia a ellos como método para mejorar su desempeño profesional. Al contrario, en otras participaciones los entrevistado enfatizan que de hecho los cursos no son del todo benéficos para su formación profesional y para su quehacer docente. Incluso algunos admiten tener un desarrollo en dos líneas paralelas. Esto es lo que la Maestra María Fernanda nos comentó:

Siempre falta el toque de que las autoridades manden a personas expertas, porque el contenido de los cursos está bien, el problema han sido las personas que nos mandan para dar los cursos. Los que dan el curso son improvisados, son gente que están allí en la supervisión, los mandan quince días a un curso y ellos lo dan en tres. Ellos vienen y repiten el curso y si tienes dudas, ellos no te las aclaran. Eso no ayuda mucho para nuestra preparación y una pues sigue haciendo su trabajo, sigues apoyando a los niños que lo necesitan fuera del horario de clases, haciendo la preparación de los planes y programas y aparte tiene una que hacer lo que te está pidiendo Carrera, es como un proyecto aparte que vas a ver si te lo aceptan no te lo aceptan (Entrevista No. 1).

El Maestro Guillermo también se pronunció en este sentido y fue más directo y explícito:

Yo creo que CM es un buen proyecto pero que al llevarlo a la práctica, es donde está el problema, es como que no concuerda con la realidad. Nos piden preparar nuestras clases y material para que los estudiantes aprendan por competencias pero ellos evalúan con un examen que no pone en práctica lo que pide, es muy teórico, muy memorístico, sobre planes y programas, sobre lineamientos, sobre asuntos que no trabaja uno en clases. Entonces eso no fortalece nuestro desarrollo profesional. Aparte de la normal, yo estude un diplomado, una licenciatura en pedagogía y una maestría, que yo considero me han ayudado más en mi profesionalización que todos los cursos y exámenes de CM, pero para esto no hay mucho apoyo, uno se lo tienen que costear y nuestros salarios son muy bajo, hay que entrar a CM para mejorar un poco esto... A veces siento que mi vida profesional la vivo en dos líneas paralelas, por un lado mi realización profesional y mi satisfacción personal por eso hice los estudios que le platiqué y por otro todos los compromisos que

debo cumplir para estar en Carrera, tales como la asistencia a cursos, participación en exámenes y desarrollo de proyectos *ad hoc* y de este modo mejorar mi salario (Entrevista No. 4).

En estos testimonio, podemos apreciar que los profesores incorporan estrategias según su *habitus*; es decir, dependiendo de sus disposiciones adquiridas a lo largo de su vida; realizan actividades que les permiten adquirir los *capitales específicos* para conseguir un fin –estar en algún nivel de CM y si es de los más altos mejor– y lograr un posicionamiento en el *campo académico*. Con esto fortalecen además su *capital económico*, y su *capital cultural* debido a que estudian para responder exámenes o realizan diplomados, especialidades, maestrías y doctorados que les remuneren de alguna manera en su formación académica para lograr mayores puntajes que les aseguren un lugar en los mejores niveles de CM. Y hacen uso de su *capital social* y *político* al presentar sus proyectos y evidencias al consejo técnico de su escuela, organismo encargado de validar algunos de los factores evaluados por CM.

El papel que juegan los directivos en una escuela de educación básica en cuanto al programa de CM se refiere, es muy importante, son quienes evalúan y validan varios factores especificados por el programa ya que los directores son parte del consejo técnico. Algunas vivencias que ellos nos comparten son:

La verdad cuando los maestros saben que los van a evaluar, pues le echan más ganas a su trabajo y si además saben que esto se va a reflejar en su salario, pues resulta más fácil. Le voy a poner un ejemplo, hay quienes no les gusta planear, les parece algo de poco provecho, pero como CM pide que hagan sus planeaciones, pues los maestros la hacen y se dan cuenta que les sirve bastante para su trabajo, eso es positivo, pero los directivos también estamos encargados de la vigilancia de sus proyectos, entonces si algunos ponen sus actividades en vacaciones, pues la directora tiene que venir a supervisar que se lleven a cabo. Aquí no es el caso, pero hay quienes ni siquiera se enteran de lo que hacen sus profesores y aún así los evalúan con altos puntajes, eso es perjudicial (Entrevista No. 7).

Aunque esta perspectiva tendría que ser corroborada con los maestros, es interesante como el subdirector ha internalizado las reglas del programa evaluando como positiva la actividad de planear, sin necesariamente cuestionar el sentido, beneficio y considerar la opinión del maestro que realiza planeaciones.

Además apunta la Maestra Andrea:

Como directivos tenemos otras funciones con CM, esté yo en Carrera o no, debo ser parte de lo que los profesores lleven a cabo, así que para mí es mejor evaluarme, así cumplo con mi trabajo y gano un poco más. A los maestros de CM hay que llevarles un seguimiento exacto, a veces hay que ser estrictos, desde la puntualidad, el manejo de su clase, el desempeño y aprovechamiento de sus niños, hasta la revisión del cumplimiento de sus proyectos. Se ha criticado a muchos compañeros directores por o cumplir con esto, pero es parte de la ética de nuestro trabajo y del compromiso que adquirimos al decidir ser maestros. Yo ya voy a jubilarme, pero me voy satisfecha con mi trabajo y el de mis

compañeros. Yo creo que CM es una gran ayuda para muchos, porque nos permite ganar un poco más, dependiendo del trabajo que se logre.

Esta otra participación reafirma el nivel de internalización en el otro directivo y además enfatiza el nivel de vigilancia del programa que además es una vigilancia tipo panoptico en la que todo se vuelve visible. Lo interesante también es que es una vigilancia de pares, es decir, no son los encargados del programa los que van a cada dependencia educativa a ver como se desempeñan los maestros, sino los propios compañeros, directivos, los encargados de llevar a cabo las funciones de vigilancia.

Desde nuestro análisis, podemos aseverar que estar en CM se ha convertido en una actividad de la mayoría de los entrevistados para complementar su salario, sólo uno de los participantes indicó que está en CM porque ingresó automáticamente en 1993, y que no se ha vuelto a evaluar para promoverse, porque no está de acuerdo con el programa y que no le interesa un incentivo económico y nos compartió lo siguiente:

Si hago muchas cosas de las que pide CM, las que nos indican desde la dirección de la escuela en cuanto a planes y programas de estudio y más, hago muchas más aunque no me las pidan... pero solo por satisfacción profesional y personal. Yo quedé decepcionado de CM, en el proceso 1996 y 1997, quedé decepcionado de la burocratización y del tráfico de influencias, ya que yo tengo conocidos que sin ningún mérito están en CM, sólo por cobrar más. Yo no necesito un incentivo económico para ser maestro, para hacer mi trabajo, para mí la satisfacción de lo que hago la tengo en el aprendizaje de mis niños, ellos, mis estudiantes son mis mejores jueces. Y para tener entradas extra de dinero, porque es cierto ganamos muy poco, tengo otras actividades, soy músico y tengo una cabina profesional de grabación, algo modesto, pero que me ayuda a compensar mi salario y es algo que he podido conjugar muy bien, ser músico y ser maestro.

Más que un pago por méritos, los incentivos de CM son un complemento a los bajos salarios que los profesores de educación básica reciben por su labor. Se trata de un trabajo amplio y complejo, que exige el desarrollo y compromiso profundo con sus estudiantes y que demanda gran parte del tiempo de los docentes. Pero las actividades que cada uno de ellos realiza dependen del medio en el que se desarrollen y en gran medida por su *habitus* y los *capitales específicos* que puedan adquirir y poner en juego dentro del *campo*.

## CONCLUSIÓN

Este primer acercamiento nos ha permitido identificar las razones de ingreso, las estrategias, algunos cambios en la práctica profesional, los métodos de vigilancia y algunas de las percepciones en cuanto a requisitos como los cursos de actualización. Sobresale en las participaciones el sentido pragmático sobre el cumplimiento de los criterios que otorgan puntaje, mismo que opaca los objetivos principales del programa orientados a mejorar la práctica docente. Falta terminar el análisis del trabajo en extenso, donde indagaremos sobre percepciones más finas sobre las implicaciones de participar en el programa.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, H. (2012). La disputa por la evaluación en México: Historia y futuro. *El Cotidiano*. Universidad Autónoma Metropolitana, 176. (Nov-Dic.). México
- Ander-Egg, E. (1995). *Técnicas de investigación social*. Argentina: Lumen.
- Agrosino, M. y Rosenberg, J. (2011). Observations on Observation. Continuities and Challenges. In Norman Denzin e Yvonna Lincoln, *The SAGE handbook of qualitative research* (4rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE. (pp. 467-478).
- Bourdieu, P. (2009). *El sentido práctico*. Argentina: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2003). *Los usos sociales de la ciencia*. Ed. Argentina: Nueva Visión.
- Bourdieu, P. (2002). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. México: Taurus.
- Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. España: Deslée.
- Bourdieu, P. y Wacquant L. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Comisión Nacional Secretaría de Educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SEP-SNTE) (2011), *Programa Nacional de Carrera Magisterial. Lineamientos Generales 2011*. México: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial.
- Faucault, M. (2000). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- Hernández, L. (2009). Cero en conducta: resistencia magisterial y privatización de la educación pública. *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 154. marzo-abril. pp. 5-16
- Hevia, F. (2013). Buenas intenciones, malas perspectivas: Políticas de incentivos y evaluación docente en México.
- Martínez, R. y Vega, S. (2007). Un acercamiento al impacto de Carrera Magisterial en la educación primaria. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, A.C. Vol. XXXVII, núm. 1-2. 1ero-2do trimestres. pp. 91-114, México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2012). Avances en las reformas de la educación básica en México: una perspectiva de la OCDE. Recuperado de:  
[http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3048/1/images/Avances\\_en\\_las\\_reformas\\_de\\_la\\_educacion\\_basica.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3048/1/images/Avances_en_las_reformas_de_la_educacion_basica.pdf)
- Observatorio Ciudadano de la Educación. (S.F.). La Educación a debate 12. Carrera Magisterial: 15 años de promesas incumplidas. Recuperado de  
[http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate12\\_CarreraMagisterial.html](http://www.observatorio.org/comunicados/EducDebate12_CarreraMagisterial.html)
- Ornelas, C. (2011). Carrera Magisterial: Reformas e ilusiones. *Diario Excelsior*. 01 de junio. México.
- Sánchez, M. y Cruz, F. (2006). Competitividad y exclusión. Una década de Carrera Magisterial en Tlaxcala. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Centro de Estudios Educativos A. C. núm. 3-4. Vol. XXXVI, 3er.-4to. trimestre. pp. 293-315. México.
- Santibañez L. y Martínez J. (2010). Políticas de incentivos para maestros: Carrera Magisterial y opciones de reforma. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (Coord.) *Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México

Santibañes, L. et al. (2007). *Haciendo Camino: Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos Carrera Magisterial en México*. Recuperado de:  
<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG471z1.html>

Secretaría de Educación Pública (SEP)(2001), *Antología Carrera Magisterial*. México: SEP.

Zavala, S. (2012). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association*. México: Universidad Metropolitana.

## **El Programa de Inglés en la escuela secundaria general.**

### **El caso de la región sur del Estado de México**

**Magali Escobar Rivera**

Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México. División Académica Tejupilco

#### **Resumen**

La ponencia se deriva de una investigación más amplia que plantea como objetivo general conocer las contradicciones entre el discurso oficial de la política educativa y la realidad cotidiana. Esto a raíz de la puesta en marcha del “Programa Nacional de Inglés en Secundaria General” en la región sur del Estado de México.

La realización del trabajo abrió la posibilidad de acercarse a la perspectiva teórica de la Nueva Sociología de la Educación, la cual permite descubrir la manera como los sujetos sociales, en este caso los maestros de secundaria resignifican el discurso de la reforma educativa y le confieren múltiples significados. Para autores, como Bonal (1998), la Sociología de la Política Educativa supone la introducción de un meso nivel que otorga un carácter dinámico al estudio de la educación, donde la lógica de las decisiones políticas se confronta con las posiciones que ocupan los maestros en la organización social, dado que éstos se convierten en protagonistas de sus propias historias, construyendo cotidianamente relaciones, prácticas y procesos en espacios sociales específicos.

El incursionar a través de esta perspectiva permitió acceder a las trayectorias profesionales de los maestros, conocer sus motivaciones y expectativas y de este modo interpretar mejor las relaciones sociales que producen, además de arribar a elementos de análisis que posibiliten contrastar la conciencia discursiva y la conciencia práctica y, en consecuencia la capacidad estructurante tanto de la reflexión como de la acción de dichos actores sociales.

#### **Introducción**

La presente ponencia aborda el tema del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica, inserto en la Reforma Integral de la Educación Básica, tomando como perspectiva teórica la Nueva Sociología de la Educación.

Este estudio toma como muestra a 52 maestros que imparten inglés en las escuelas secundarias generales de los municipios que pertenecen a la subdirección regional No. 12 del Estado de México, con sede en el municipio de Tejupilco.

De estos maestros, se seleccionaron 6 maestros, con los cuales se está trabajando el método biográfico, donde se está rescatando la voz de los sujetos informantes y la resignificación que le dan al PNIEB.

### **El Programa de Inglés en la Escuela Secundaria General. El caso de región sur del Estado de México**

Estudiar de cerca la puesta en marcha de dicha política me ha permitido ir definiendo algunos conceptos ordenadores. Éstos forman el eje teórico que guía la investigación. Su construcción como tales ha requerido trabajar cuatro niveles de análisis: discursivo, normativo, programático y organizativo y el operativo, manejados por Fuentes (1984), donde ofrece las bases para el análisis de una política y su puesta en marcha por agentes sociales. Estos se describen de la siguiente manera: el discursivo aborda los mensajes formales y oficiales, el normativo abarca los aspectos mandatorios de la educación; el programático y organizativo está constituido por los recursos materiales y humanos inscritos en un sistema burocrático, así como sus medidas concretas y formas de organización para llevar a cabo la acción educativa, y el operativo se refiere a la práctica que los agentes directos de la educación llevan a cabo en las escuelas. Esta es una alternativa teórico-metodológica para distinguir y analizar la interrelación de diversos niveles de realidad de la política educativa.

Más tarde Calvo (1997) retoma esta perspectiva y le hace un ajuste, a saber: el discursivo es la retórica y objetivos oficiales sobre la política educativa nacional, que nos remite a las condiciones coyunturales en las que se genera el discurso oficial, el normativo incluye el nuevo marco legal y jurídico que regula y reglamenta la educación mexicana, el operativo son los planes y programas de estudio, contenidos educativos, material didáctico y programas de actualización y capacitación de los docentes; y el cotidiano son los hechos educativos sucedidos en los espacios como la escuela y el aula que permiten conocer las formas de instrumentación de la política educativa y explicar la construcción de redes de relaciones entre los distintos sujetos de prácticas y procesos sociales.

Mi trabajo de investigación de acuerdo al Plan de Estudios del Programa de Maestría en Investigación de la Educación, que ofrece el Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM), se ubica en la Línea de Política y Administración de la Educación (PAE), la cual forma parte del Campo de Conocimiento de Política, Sistema y Gestión Educativa (PSGE), cuyo propósito es articular "... los espacios de construcción que contribuyen a dar sentido a los modelos, proyectos, planes y programas educativos, que inciden en la toma de decisiones de los espacios nacionales e internacionales que dan direccionalidad a los procesos educativos, al tiempo que promueven las imágenes de ciudadanía que se persiguen". (Programa de la Maestría en Investigación de la Educación: 33)

Después de varios cambios, el título de mi trabajo de investigación fue "El Programa de Inglés en la escuela secundaria. El caso de la región sur del Estado de México". El motivo por el cual decidí enfocarme en este tema es porque la mayor carga horaria la tengo en la asignatura lengua extranjera: inglés, que recientemente cambió a segunda lengua y porque me interesa analizar a fondo esta Reforma Educativa,

ya que siempre fui de las personas que aceptaba todo como dado, sin preguntar o ir más allá de lo que decían los documentos normativos.

Con este cambio de planes y programas me sentía en la incertidumbre, pues estaba enfrentando algo nuevo y desconocido para mí, quien pensaba y estaba convencida de que debía llevar a cabo o por lo menos intentar poner en práctica lo que decían los documentos normativos.

Sin embargo, una reforma educativa debería impulsarse a partir de un amplio consenso social, ya que la educación atañe a toda la sociedad y nunca debe depender de una ideología o del gobierno en turno. Cuando la reforma educativa obedece sólo a los intereses de la autoridad del momento, suele tratarse de un emprendimiento político para difundir una visión sesgada de la realidad y para formar nuevas generaciones de acuerdo al mensaje dominante.

Las reformas educativas han planteado propuestas, entre otras, la de mejorar la formación de los docentes y elevar la calidad de la educación, sin embargo antes y después de estas reformas el discurso oficial sigue quedando distante de la realidad.

Al ser formado con prácticas tradicionales, los maestros simplemente reproducen en sus clases el mismo esquema, generando así un círculo vicioso. Esto lo he podido observar desde mi paso por la escuela secundaria, pues las clases de inglés, desde mi experiencia, se basaban y se siguen basando en la memorización y repetición de frases ya estructuradas.

Retomo de la lectura de Pérez (2010) algunas ideas, pues se utiliza el término “poner en marcha” una reforma en lugar de aplicarla o instrumentarla, explicando que estas dos últimas palabras reducen nuestra participación a la de “ejecutores”, y la primera equivale a generar movimiento para lograr un cambio.

Cuando aceptamos una reforma como fija e inamovible anulamos la posibilidad de pensar y actuar pues somos los maestros “finalmente, quienes decidimos cómo ponemos en marcha las reformas educativas y el sentido final que les otorgamos” (Pérez, 2010 p. 15)

No existe ninguna reforma curricular completa, cerrada, perfecta o determinada por completo, ni mucho menos exenta de conflictos o contradicciones (Díaz Villa, 2007), por lo que es muy arriesgado afirmar que una reforma educativa está condenada al fracaso o es la panacea para resolver todos los problemas. Es imposible que exista una reforma educativa que contemple todos los contextos particulares donde se va a desarrollar la misma, así que corresponde a los sujetos de desarrollo curricular (maestros y alumnos), incorporarlos de manera directa para poner en marcha las reformas educativas.

Podemos tener una buena participación, no “bajando la reforma” sino “abriendo espacios de apropiación y construcción de la reforma” pues no olvidemos que las reformas se concretizan en los procesos y prácticas educativas que se generan en las escuelas y salones de clase, lugar donde finalmente se expresa el éxito o fracaso de una reforma educativa (Díaz Villa, 2007)

Al ser el inglés una lengua diferente a la materna, se dificulta la comprensión, llegando incluso a que el alumno se sienta frustrado y angustiado en la clase. Además, el maestro generalmente no domina el idioma y lo que trata de hacer es cumplir con ir contestando el libro sin importar si el alumno se siente

contenido en la clase, pues en eso es en lo que menos se fija y solo trata de cumplir con lo que marca el plan y programas.

Hablar del Programa Nacional de Inglés en la Educación Básica (PNIEB) resulta interesante debido a que la mayor carga horaria la tengo en esta asignatura. Durante dos años y medio trabajé con el Plan y Programas 2006. A mediados del ciclo escolar 2011-2012 se informó que había un nuevo Plan 2011 que se debía bajar de internet y empezar a ponerlo en marcha, aun cuando este programa está en pilotaje en el Estado de México, la indicación por parte de las autoridades educativas inmediatas es ponerlo en práctica.

Un cambio significativo en este nuevo plan y programas es la introducción de 4 ciclos en la educación básica. El ciclo 1 comprende 3° de preescolar, 1° y 2° de primaria, el ciclo 2, 3° y 4°, el siguiente ciclo 5° y 6° y finalmente, el ciclo 4, 1°, 2° y 3° de secundaria.

La atención de mi investigación está puesta en el ciclo 4, donde se supone que el alumno va a traer consigo los conocimientos básicos sobre la segunda lengua: inglés ya que esta asignatura se va a empezar a abordar desde el ciclo 1, específicamente en tercer grado de preescolar. El problema que detecto para empezar a trabajar con este plan y programas 2011 es la ausencia de conocimientos que el alumno debiera obtener en los tres primeros ciclos de la educación básica.

Para que esto pase tendríamos que esperar a que los niños que están en preescolar actualmente lleguen a la secundaria, pero en las escuelas se exige llevar a cabo este plan aun cuando los jóvenes lleguen a la secundaria sin el mínimo conocimiento.

Para dar algunas alternativas para este programa, los maestros que imparten inglés en las secundarias generales que pertenecen a la Subdirección Regional No. 12 del Estado de México con sede en Tejupilco (Temascaltepec, San Simón de Guerrero, Tejupilco, Luvianos, Amatepec y Tlatlaya) asistieron a un programa piloto titulado “British Council. Formador de Facilitadores PNIEB”, dicho programa tiene una duración de 120 horas presenciales distribuidas en tres fases de 40 horas cada una. Con dos sedes: una en la escuela primaria “México 68”, en la cabecera municipal de Tejupilco donde asisten los profesores de los municipios de Temascaltepec, San Simón de Guerrero, Tejupilco y Luvianos y otra en Cerro del Campo, Amatepec, México donde están recibiendo la capacitación los docentes de Amatepec y Tlatlaya. Al término de este programa 15 escuelas de la región fueron denominadas “Escuelas Piloto” quienes son las encargadas de poner en marcha dicho programa.

Es precisamente en estas escuelas donde centré mi atención pues interesa conocer cómo están resignificando el programa los maestros que lo están poniendo en práctica.

“El análisis de cualquier reforma educativa requiere distinguir tres ámbitos: el de la teoría o propuestas de los “expertos”, el de la legalidad en todas sus formas y manifestaciones, y el de las prácticas. Teoría, legalidad y práctica no coinciden. Pero [...] en cada una de ellos pueden verse huellas de los otros dos.” (Viñao, 2006: 89)

En mi investigación planteo las siguientes preguntas:

¿Cómo resignifican el programa los maestros que imparten inglés en secundarias generales?

¿Qué impacto ha tenido el programa en los docentes?

¿El PNIEB favorece el desarrollo de una educación integral?

Además de un objetivo general y uno particular, los cuales son:

- Comprender y analizar los significados que tienen los docentes de secundarias generales respecto al programa de inglés.
- Documentar el impacto que ha tenido el programa de inglés en los docentes de la región sur del Estado de México

En el desarrollo de esta investigación se intenta comprender las contradicciones entre el discurso oficial referente a la política educativa en el ámbito de la educación secundaria y la realidad cotidiana. Me propongo conocer lo que sucede en el plano de la realidad con la puesta en marcha de una política educativa oficial y nacional.

La investigación dará cuenta no sólo de la contrastación entre lo formal de esta política y lo real de la misma, es decir de cómo su instrumentación cotidiana, permite llegar a explicar cómo y por qué se dan las divergencias entre los dos niveles, sino que además en las aulas y escuelas los maestros construyen otro tipo de resignificaciones.

La metodología es el conjunto de procedimientos utilizados para alcanzar un objetivo, haciendo uso de un método, Rodríguez (1996) lo considera como la forma característica de investigar determinada por la intención sustantiva y el enfoque que la orienta. Para poder dar respuesta a las interrogantes que me he planteado, los métodos que decidí utilizar son: etnografía y las trayectorias profesionales.

Rodríguez (1996) define a la etnografía como el método por el que se aprende el modo de vida de una unidad social concreta. A través de la etnografía se persigue la descripción o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura, formas de vida y estructura social del grupo investigado, pues es estando en donde ocurren los hechos de donde vamos a obtener la información necesaria para llevar a cabo nuestra investigación.

La observación pone el énfasis sobre la compilación de datos en la vida real, en contextos cotidianos. Bertely (2001) nos dice que observar y participar supone la presencia del etnógrafo en el campo de estudio como condición indispensable para documentar de modo detallado y sistemático los acontecimientos de interacción calificados como básicos.

Continuando con la misma autora, rescatamos que la función del observador es participativa sin embargo porque su presencia modifica necesariamente lo que sucede en el espacio observado, pues los sujetos observados actúan de forma distinta cuando se sienten observados por alguien, tratan de comportarse, de trabajar distinto y con el paso de los días van cambiando su forma de actuar pues ya se sienten identificados con la persona que los observa, es más, llegan a considerarla parte del grupo.

Lankshear (2000) nos habla de varios tipos de entrevistas y la que me pareció más adecuada fue la semiestructurada pues es en la que el investigador prepara de antemano una lista de preguntas pero sin limitar la entrevista a ciertas preguntas ni fijar previamente el orden en las que se contestan. Permite al investigador sondear las respuestas y desarrollar temas que surgen en el transcurso de la entrevista y que

proporcionan información valiosa y relevante, en vez de dejarlos atados a programas demasiado cerrados que podrían hacerle perder algunas oportunidades de ampliar la información debido a que durante la conversación surgen comentarios y dudas interesantes sobre las cuales se puede trabajar en ese momento. Al ser de final abierto, parecen más bien conversaciones dirigidas con preguntas no preestablecidas.

Al aplicar entrevistas a mis informantes logré obtener información que me permitirá trabajar con trayectorias profesionales, de las cuales Medina (2000) dice que a través de los relatos de vida y de las trayectorias profesionales de los docentes se manifiesta la emergencia del pasado en la reconstrucción narrativa de la situación presente y viceversa, pues se crean significados por parte de los docentes desde sus historias personales y profesionales en los espacios institucionales, que crean modos de relación, marcos de referencia, estructuras de significado que median la acción social y pedagógica de los docentes.

Medina (2000) define a las trayectorias de vida y profesionales de los sujetos-docentes como “espacios privilegiados para el análisis de los procesos de transitoriedad, cambio, continuidad y construcción de las prácticas sociales; pues es en la historia de los maestros que convergen y se refractan los movimientos de distintas escalas de tiempo”

### **La Nueva Sociología de la Educación como una alternativa para el análisis de las Reformas Educativas**

Para poder llevar a cabo una investigación de esta naturaleza debemos utilizar un pensamiento que sea a la vez, crítico y sociológico. Mediante el establecimiento de la noción de crítica en la sociología se hace posible pasar de un concepto amplio, pero poco profundo del pensamiento crítico como una técnica a un entendimiento más estrecho pero profundo de la Sociología como disciplina.

El pensamiento sociológico requiere inevitablemente del pensamiento crítico, la sociología requiere una calidad escéptica e inquieta de la mente. Ser un sociólogo es asumir que las cosas no son como parecen ser, que siempre hay intereses ocultos, y que las denuncias no pueden ser tomadas sin más ni más. Los sociólogos siempre se han caracterizado por una especie de desconfianza frente al ámbito del saber. No creen en los discursos sobre los hechos, sino en los hechos, pero en realidad tampoco creen en los hechos y por eso necesitan compararlos y someterlos siempre a diversas pruebas para certificar que la interpretación no es una mera intuición sino una constatación.

La Sociología de la Educación es un campo de saberes tan antigua como el propio hombre. En la actualidad la Sociología de la educación está apasiblemente recluida en los salones de clase y en los institutos de investigación. Las peculiaridades de nuestra época hicieron que la Sociología de la educación se limitara a enseñar la tradición teórica y metodológica de la disciplina o a construir discursos de legitimación de las políticas educativas. Antes, en la época en que la Sociología era una voz disidente, ser sociólogo significaba ser crítico, hoy significa ser funcionario. (Radetich, 1995)

El objetivo central de la Sociología es la explicación de las desigualdades sociales y de los mecanismos por los que éstas se construyen, se mantienen, se legitiman, se reproducen o se modifican. Se interesa solo por los procesos de transmisión de conocimientos, los contenidos educativos en tanto que procesos importantes para la estructuración y contenido de las relaciones sociales, es decir, el interés sociológico

---

por la educación reside en sus características como institución que constituye identidades y posiciones sociales que condicionan la forma en que los individuos viven en sociedad, sus actitudes y formas de interacción y sus oportunidades vitales.

La Sociología de la Educación tiene todavía la potencialidad de revelarse contra esa confortable y deprimida condición y convertirse nuevamente en un incómodo y activo campo del pensamiento capaz de poner en entredicho tanto las políticas educativas como las propias prácticas académicas, aún conserva armas del pensamiento crítico y radical.

Muchos de los discursos sobre la educación son profundamente esquizofrénicos, construyen representaciones ficticias sobre lo real y, de esta manera cumplen con dos cometidos políticos fundamentales se desenvuelve lo educativo ocultando, así, los desequilibrios, las incompetencias, las deficiencias y las necesidades; por otra, al enmascarar los problemas los dejan sin resolver. Una especie de irresponsable “dejar hacer” muy propio de las ideologías neoconservadoras y muy confortable para quienes en vez de intervenir sobre las cosas se dedican a elaborar discursos sobre ellas (Radetich, 1995: 70).

El discurso de los políticos que administran la educación es un discurso escindido de lo real; se trata de maniobras retóricas de poder y de orden que distan años luz de lo que realmente acontece.

En los años 70 surge el término “Nueva Sociología de la Educación” partiendo de las premisas teóricas de la Sociología del conocimiento, para la nueva Sociología de la Educación cobró interés el análisis del currículum, como expresión de las relaciones de poder que subyacen en la selección y organización del conocimiento educativo. Desde la nueva perspectiva hay que recurrir a una Sociología interpretativa, capaz de captar la construcción social de las diferencias educativas y sociales que se producen dentro de la propia institución.

La Sociología de la Educación prescindió prácticamente hasta entrados los años ochenta, de un análisis en profundidad de la educación como aparato del Estado, de las contradicciones a las que está sujeta y de las luchas entre los grupos de interés en la definición y aplicación de la política educativa.

Al descansar sobre una visión pluralista del Estado, que destaca su papel como expresión del bien común, el análisis del aparato político es casi irrelevante para esta perspectiva. El Estado que es intrínsecamente bueno, toma racionalmente sus decisiones en base a un principio de justicia social que ignora el carácter contradictorio de las decisiones políticas.

El hecho de que la sociología de la educación crítica haya olvidado el análisis del Estado es especialmente grave si se tiene en cuenta la crisis de los estados de bienestar y sus repercusiones sobre las contradicciones a las que se enfrenta el Estado capitalista. La educación como sector concreto de la política está sujeta a influencias y cambios que no solo tienen que ver con la reproducción de la división social del trabajo y la estructura de clases sino con las relaciones de poder entre los grupos en el propio aparato político, los problemas de financiación del Estado y los procesos de desregulación o el coste de un sistema educativo.

La Sociología de la Política Educativa se confirma en los años noventa como campo específico de análisis de la Sociología de la Educación. Su interés puede considerarse fundamental por cuanto no solamente añade una nueva dimensión de análisis sino porque obliga a la revisión de planteamientos monocausales de la relación entre educación y sociedad.

Las aportaciones de la Sociología de la Política Educativa son fundamentales para superar dos limitaciones del análisis sociológico de la educación. En primer lugar, la incorporación del análisis del Estado como autoridad, proveedor y administrador de educación, posibilita un tratamiento teórico del principio de autonomía relativa del sistema educativo respecto a los intereses de la clase dominante.

En segundo lugar, el tratamiento de la educación como aparato del Estado permite avanzar hacia la superación metodológica que ha caracterizado al desarrollo teórico de la Sociología de la Educación. Se trata de la división macro-micro o de las dificultades para establecer un nexo entre el nivel de los condicionantes estructurales y el nivel de las prácticas. La Sociología de la Política Educativa supone la introducción de un *meso* nivel que otorga un carácter dinámico al estudio de la educación.

Las contradicciones específicas a las que se enfrenta cada Estado, la importancia relativa de los grupos de interés, los distintos niveles de democratización del acceso a la educación, etc., son factores fundamentales para el análisis sociológico de los procesos de formación, aplicación e impacto de la política educativa

### **La Reforma Integral de la Educación Básica**

La RIEB culmina un ciclo de reformas curriculares en cada uno de los tres niveles que integran la Educación Básica, que inició en 2004 con la Reforma a la Educación Preescolar, continuó en 2006 con la de la Educación Secundaria y en 2009 con la de Educación Primaria.

Así se incorpora la asignatura de inglés al Plan de estudios y programas de educación preescolar y primaria, y se realizan ajustes en los programas de Segunda lengua: inglés para secundaria.

Con la intención de instrumentar las diversas acciones que posibiliten la articulación de la enseñanza del inglés, la SEP puso en marcha el Programa Nacional de Inglés en la Educación Básica (PNIEB, o NEPBE: National English Program in Basic Education)

Hablar de esta reforma implica el tan nombrado modelo por competencias, la articulación de los tres niveles de educación básica, el uso de las tics, las tutorías, el cambio de boletas a cartillas, la enseñanza del inglés desde preescolar, entre otros.

Sin embargo, el discurso se queda muy lejos de lo que ocurre en la realidad, pues hablando de esta implementación del inglés desde preescolar, es difícil darle el seguimiento que proponen las autoridades pues generalmente estos cambios los hacen personas que tienen el poder pero no tienen idea de lo que pasa en las aulas.

Iniciar un pilotaje en secundarias generales del sur del Estado de México, sin contar con maestros preparados y además tener que seguir un plan de estudios diseñado para alumnos que cuentan con conocimiento básico sobre el idioma, con alumnos que al entrar a secundaria es su primer contacto con el

inglés es muy contradictorio, pues el discurso se queda solo en discurso y en las aulas el maestro trata de hacer lo que puede.

Del Programa Nacional de Inglés se derivan programas de estudio para los tres niveles de Educación Básica que se elaboraron a partir de la alineación y homologación de estándares nacionales e internacionales, la determinación de criterios para la formación de docentes, además del establecimiento de lineamientos para la elaboración y evaluación de materiales educativos y la certificación del dominio del idioma inglés.

En el PNIEB se contemplan diversas etapas de prueba en el aula y fases de expansión para su generalización, cuyo propósito es recabar evidencias que proporcionen información valiosa respecto a la pertinencia del enfoque de la asignatura y de los contenidos de los programas de estudio, así como de la organización y articulación de estos entre los cuatro ciclos que conforman este programa nacional.

Con estas etapas y fases se obtendrá información sobre los apoyos que requieren los docentes para desarrollar las competencias y los aprendizajes esperados de sus alumnos, además de las implicaciones que tiene la nueva propuesta curricular en la organización escolar.

El inglés es parte del campo formativo Lenguaje y comunicación, se le denomina segunda lengua: inglés, asegurando así la incorporación de una segunda lengua obligatoria y la concordancia con la asignatura de español y su articulación con los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

Los programas de estudio de inglés se caracterizan por tener dos rasgos distintivos: se integran por ciclos y no por grados para garantizar continuidad y articulación tanto entre los distintos grados como entre los diferentes niveles de la educación básica y son abiertos y flexibles, permiten al docente realizar las adaptaciones que exigen los escenarios específicos.

Los contenidos son de carácter básico, lo que posibilita darles un tratamiento diferenciado en función del progreso que presentan los alumnos en su aprendizaje y de las necesidades que demandan las situaciones comunicativas elegidas para abordar dichos contenidos, por lo que el docente tiene libertad de decidir cuáles temas sí, cuáles no y con qué profundidad abordarlos.

A partir de estas consideraciones y de las etapas de prueba y las fases de expansión de los lineamientos curriculares, se contará progresivamente con suficientes docentes y las condiciones que requieren para impartir de forma adecuada la asignatura de inglés en los niveles previos a la secundaria.

Los contenidos de los programas de estudio del Ciclo 4 del PNIEB, correspondientes a los tres grados de secundaria, se seleccionaron y organizaron considerando el tiempo disponible en cada ciclo, así como los estándares internacionales que establece el marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación (MCER, conocido por sus siglas en inglés como CEFR) desarrollado por el Consejo de Europa y la Asociación de Evaluadores de Lengua en Europa (ALTE, por sus siglas en inglés), razón por la cual se espera que los alumnos alcancen el nivel de logro B1 (Umbral) donde el alumno:

Es capaz de comprender los puntos principales de textos claros y en lengua estándar si tratan sobre cuestiones que le son conocidas, ya sea en situaciones de trabajo,

estudio o tiempo libre. Sabe desenvolverse en la mayoría de las situaciones que pueden surgir durante un viaje por zonas donde se utiliza la lengua. Es capaz de producir textos sencillos y coherentes sobre temas que le son familiares o en los que tiene un interés personal.

Puede describir experiencias, acontecimientos, deseos y aspiraciones, así como justificar brevemente sus opiniones o explicar sus planes. (Fundamentos curriculares PNIEB: 17)

Por estas razones, es necesario que los docentes del ciclo 4 reconozcan lo que ya saben y hacen los alumnos después de haber cursado las 700 horas de inglés en los niveles de preescolar y primaria, de manera que estén en condiciones de participar en prácticas sociales del inglés más cercanas a su realidad.

El propósito de la enseñanza del Inglés para la educación básica es que los alumnos obtengan los conocimientos necesarios para participar en prácticas sociales del lenguaje oral y escrito con hablantes nativos y no nativos del inglés mediante competencias específicas. Es preciso que aprendan a utilizar el lenguaje para organizar su pensamiento y su discurso, analizar y resolver problemas y acceder a diferentes expresiones culturales propias y de otros países.

El enfoque cualitativo, a diferencia del cuantitativo que se basa en estudio de flujos, cálculos de tasas de deserción, escolarización, en cifras y cuadros, es más amplio y abierto, en palabras de Charlot (1994) se trata de abrir la “caja negra” de la institución y del salón de clase y dar más atención al comportamiento de los actores y tomar en cuenta la complejidad de la realidad estudiada.

Mi investigación es de corte cualitativo, sin embargo, también incluye aspectos cuantitativos, pues “... cabe la posibilidad de utilizar métodos cuantitativos que puedan dar respuesta a algunas cuestiones concretas de la investigación; de esta forma son los datos cuantitativos los que se incorporan en un estudio cualitativo” (Morse (1994) citado por Rodríguez, 1996: 69)

Para realizar dicha investigación cualitativa contamos con un proceso que consta de cuatro fases que sirven para situar al investigador en el mundo empírico y saber cuáles son las actividades que se deberán realizar para contestar las preguntas planteadas.

Así, “... los investigadores se aproximan a un sujeto real, un individuo real, que está presente en el mundo y que puede, en cierta medida, ofrecernos información sobre sus propias experiencias, opiniones, valores... etc.” (Rodríguez, 1996: 62)

Esta forma de aproximación la define el propio investigador al decidir que método o técnicas considera pertinente utilizar, mismas que le permitirán ver los significados que los sujetos ofrecen de sus propias experiencias, pues cada sujeto es único y le da distinto valor a las cosas, pues influyen en él sus creencias, cultura y su historicidad.

En este proceso de investigación se dan cuatro fases fundamentales: preparatoria, trabajo de campo, analítica e informativa.

La fase preparatoria es la inicial en el proceso de investigación, en la que se aprecian dos etapas: reflexiva y de diseño. En la primera el investigador intenta establecer el marco teórico-conceptual del que va a

partir la investigación, tomando como base su formación investigadora, sus conocimientos, experiencias e ideología, en la de diseño se planifican las actividades posteriores, entre ellas, se eligen las técnicas para recoger datos.

La segunda fase es la de trabajo de campo, donde el investigador hace uso de su habilidad, paciencia, perspicacia y visión para obtener la información necesaria. “Debe estar preparado para confiar en el escenario; ser paciente y esperar hasta que sea aceptado por los informantes; ser flexible y tener capacidad de adaptación y “ser capaz de reírse de sí mismo” (Wax (1971) citado por Rodríguez, 1996: 73-74). En los primeros días se van identificando a las personas, se utilizan dos estrategias en este momento que son el vagabundeo y la construcción de mapas.

La primera supone un acercamiento de carácter informal, incluso antes de la toma de contacto inicial, al escenario que se realiza a través de la recogida de información previa sobre el mismo: qué es lo que lo caracteriza, aspecto exterior, opiniones, características de la zona y el entorno, etc. La segunda estrategia supone un acercamiento formal a partir del cual se construyen esquemas sociales, espaciales y temporales de las interacciones entre individuos e instituciones: características personales y profesionales, competencias, organigramas de funcionamiento, horarios, utilización de espacios, tipología de actividades, etc. (Rodríguez, 1996: 74)

La tercera fase es la analítica, que aunque se sitúa tras el término del trabajo de campo, generalmente inicia junto con él, pues la sistematización de la información es un trabajo arduo y lleva tiempo poder terminarlo.

La última fase es la informativa, así, la investigación culmina con la presentación y difusión de los resultados, compartiendo con los demás los resultados encontrados.

El Estado de México, es uno de los 31 estados que junto con el Distrito Federal conforman las 32 entidades federativas de México. Se encuentra en el centro sur del país y posee una superficie mayor a 21 mil km<sup>2</sup>. La entidad mexiquense limita al norte con Querétaro e Hidalgo, al sur con Morelos y Estado de Guerrero; al oeste con Michoacán, al este con Tlaxcala y Puebla, y rodea al Distrito Federal. Con sus más de quince millones de habitantes es la entidad mexicana con mayor número de habitantes, de los cuales más de dos tercios se concentran en la Zona Metropolitana del Valle de México. La capital del estado es la ciudad de Toluca.

La subdirección regional No. 12 con sede en Tejupilco, tiene a su cargo 15 supervisiones de preescolar, 26 de primarias, 6 de secundaria, 10 de telesecundarias, 2 de educación especial y 5 de educación para adultos. De estas, estoy tomando las de secundarias, de las cuales comparto un poco de información. En total cuenta con 52 maestros que imparten inglés en las secundarias generales de la región, ellos fueron mi muestra, con quienes obtuve datos significativos que me ayudaron a inclinarme hacia ciertos maestros que a mi parecer eran los más adecuados, como lo fue la preparación profesional y las escuelas piloto, pues es en ellas donde centre mi atención.

Después de tener las encuestas con la información que considere necesaria, inicie a ir seleccionando a mis posibles informantes, pues “Un buen informante es aquel que dispone del conocimiento y la experiencia

que requiere el investigador, tiene habilidad para reflexionar, se expresa con claridad, tiene tiempo para ser entrevistado y está predispuesto positivamente para participar en el estudio” (Rodríguez, 1996: 75)

Esta selección la fui haciendo de acuerdo a la información que tenía en las encuestas y con los maestros que ya conocía me fue más fácil porque ya tenía algunas nociones de quienes podían darme información valiosa para mi investigación, sin embargo, con los maestros que no conocía fue más difícil y no quería tomar decisiones arbitrarias, así que opte por visitar al maestro encargado de impartir el diplomado en Cerro del Campo, a quien le pedí me auxiliara pues él conocía a los maestros y podía darme alguna sugerencia, quien muy accesiblemente me sugirió algunos y estas sugerencias fueron tomadas en cuenta de mi parte.

Los sujetos se eligen de forma intencionada de acuerdo con los criterios establecidos por el investigador, esta es la etapa más interesante del proceso de investigación

De estos maestros que participan en el pilotaje mis informantes clave son: Hugo Medina Gomez, Galdino Jaimes Albitar, Alberto Espinoza Rojas. Además, para poder contrastar las escuelas piloto con las que siguen trabajando con el plan 2006 seleccione a otros dos maestros que son: Mario Martínez Martínez y Bernardo Jaimes Carbajal, este último, líder académico y encargado de impartir el diplomado “British Council” en la sede del Cerro del Campo.

Además, estos informantes son de los distintos municipios que pertenecen a la Subdirección Regional No. 12, pues el maestro Hugo trabaja en San Francisco de Asís, Tlatlaya, el profesor Galdino en Almoloya de las Granadas. Tejupilco, el maestro Alberto en Monte de Dios, Mario Martínez en San Diego Cuentla, San Simón de Guerrero y el maestro Bernardo en Palmar Chico, Amatepec.

En este momento estoy haciendo un cierre, que culmina con el trabajo de campo, realizado de febrero a agosto de 2013, que consistió en observación participante (etnografía) y entrevistas (trayectorias profesionales). La siguiente fase es el análisis de la información recabada en el trabajo de campo.

#### BIBLIOGRAFÍA

Fundamentos curriculares PNIEB

Programa de la Maestría en Investigación de la Educación

Plan de estudios 2011. Educación Básica

Pérez Arenas, David (2010) “Elementos clave en la puesta en marcha de las reformas educativas” en: *Escri-Viendo*. Revista Pedagógica. Núm. 16, Año 7. México, SEIEM, septiembre de 2010, pp. 14-19

Medina, Melgarejo, Patricia (2000) ¿Eres maestro normalista y/o profesor universitario? La docencia cuestionada. México. Universidad Pedagógica Nacional. pp. 38-39

Viñao, Antonio (2006) “Culturas escolares y reformas educativas” en: *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid, Morata, pp. 67-81

Lankshear, Colin y Knobel, Michelle (2000) “Problemas asociados con la metodología de la investigación cualitativa” en: *Perfiles Educativos*, Tercera Época, Volumen XXII, Número 87, México, CESU-UNAM, pp. 6-27.

Rodríguez Gómez, Gregorio, et. al. (1996) Capítulo II “Métodos de investigación cualitativa” en: Metodología de la investigación cualitativa, México, granada Aljibe, pp. 39-59.

Bertely Busquets, María (2001) “Investigación etnográfica en escuelas y salones de clase: la entrada al campo” en: Conociendo a nuestras escuelas. Un acercamiento etnográfico a la cultura escolar, México, Paidós, pp. 43-62.

Bonal, Xavier (1998) Capítulo 1 “Introducción: La perspectiva sociológica de la educación” y Capítulo 5 “El escenario actual de la Sociología de la Educación” en: Sociología de la Educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas, España, Paidós, pp. 17-28, pp. 171-204.

Radetich, Horacio (1995) “La Sociología de la Educación y la esquizofrenia discursiva” en: Memoria del X Encuentro Nacional de Investigación Educativa: “Construcción de nuevos escenarios en educación para el siglo XXI”, Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación: “José María Morelos”, Morelia, Michoacán, pp. 69-71

## **La calidad de la participación ciudadana institucionalizada en la ciudad de México**

**María Cristina Sánchez-Mejorada Fernández**

Departamento de Sociología. Universidad Autónoma Metropolitana en Azcapotzalco

### **Introducción.**

La participación Ciudadana se ha convertido en un tema significativo de la agenda pública y el debate político, en aras de garantizar la calidad y vida de los regímenes democráticos. En nuestro país, como en la mayoría de los países latinoamericanos, desde hace tres décadas la participación trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que hoy, grosso modo, están referidas a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a la inexistencia de condiciones mínimas para ello. Ante tales dificultades para la consolidación de la democracia, la participación ciudadana, entendida genéricamente como el involucramiento cotidiano y vinculante y no sólo ocasional y delegativo de los ciudadanos en los asuntos públicos, es crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades y fortalecer la democracia.

Las modalidades o formas que adopte la participación ciudadana varían principalmente de acuerdo a dos factores: 1) los niveles o ámbitos (político o de gestión pública) en los que recaiga la participación y 2) el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos. El plano más estrictamente político, es la que se relaciona con la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público, o sea, con las actividades de gobierno y la definición de políticas públicas. Comprende el espectro de relaciones que inicialmente han respondido a la convocatoria gubernamental, contando, por tanto, con una cobertura institucional y han sido orientadas a la colaboración y la coparticipación en distintas áreas de gobierno. En este mismo plano, se ubican igualmente aquellas relaciones que han sido impulsadas por las organizaciones civiles, las cuales, bajo la lógica de la interlocución, han manifestado como propósito lograr una incidencia en la toma de decisiones en los asuntos de interés público y, de manera expresa, en la definición de las políticas públicas.

Por lo que respecta el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos implica centrar el análisis sobre los procedimientos establecidos para escoger y controlar los gobiernos, y para que los ciudadanos influyan en las decisiones de éstos: las reglas del juego y su funcionamiento real (instituciones formales e informales) y los derechos asociados con ellas. Por ello para valorar la calidad de la participación ciudadana es importante reflexionar en torno a los espacios o

ámbitos institucionalizados de intercambio entre la sociedad civil y el Estado, a los que Ernesto Insunza (2004) denomina interfaces socioestatales<sup>243</sup>.

El autor reconoce y clasifica estas interfaces de dos tipos: a) cognoscitivo que tienen que ver con el conocimiento y reconocimiento de problemas y soluciones (dialogar, comunicar, deliberar); y, b) político que suponen una interrelación más profunda y más democrática que implica, además de los componentes dialógicos y retóricos, la acción y el trabajo conjunto. Cada uno de estos espacios comporta diferentes mecanismos e instrumentos de relación y participación y están determinados estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos (Insunza y Hevia, 2006:24).

Considerando que estas interfaces son de muy diverso tipo y cuentan con instrumentos y mecanismos diferenciados entre sí y por ende implicaciones diferentes en términos de la calidad de la participación y democratización del espacio público, en este trabajo pretendo, hacer un breve balance de los espacios o ámbitos de interlocución (interfaces) que los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática (1997-2013) han implementado en el Distrito Federal con objeto de valorar la calidad de la participación ciudadana institucionalizada sus avances y retrocesos.

#### **INTERFACES SOCIOESTATALES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Vale la pena recordar que entre los principales retos que debía enfrentar el primer gobierno electo en la ciudad (1997) se encontraban: 1) la instauración de una gobernabilidad democrática sustentada en la reformulación de un nuevo tipo de relación gobierno – sociedad; y, 2) consumir una reforma política integral para la capital, construyendo un nuevo andamiaje jurídico-político que permitiera profundizar la democracia representativa y avanzar hacia la construcción de un gobierno propio.

La amplitud de los propósitos planteada en el Programa General de Desarrollo 1998-2000 contrastaba con las limitaciones legales y condiciones preexistentes y con la ausencia de leyes y reglamentos operativos para la instrumentación de las acciones pertinentes para el logro de los objetivos. Es por ello que en función de normar distintos aspectos y espacios de participación ciudadana, fueron aprobadas durante ese primer gobierno perredista tres leyes de carácter local que, a la fecha, auspician y norman la participación organizaciones y ciudadanos en la vida pública de la Ciudad de México. Estas provenían en buena medida de iniciativas de las organizaciones sociales y civiles formuladas años atrás, y representaron el resultado exitoso de un largo periodo de cabildeo y negociación con las autoridades y con los legisladores locales, a saber: la Ley de Participación Ciudadana (1998); la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000). Con estas leyes se cristalizan una serie de demandas de las organizaciones sociales y civiles en términos de lograr la institucionalización de la participación ciudadana a partir del

---

<sup>243</sup> Ernesto Insunza y Felipe Hevia (2006) proponen el concepto de interfaz, entendido como espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente y denominan interfaces socioestatales a aquellos espacios donde actores societales y estatales se encuentran.

establecimiento de diversos espacios o interfaces socio-estatales y de definir los instrumentos y mecanismos de participación y representación<sup>244</sup>.

### **INTERFACES SOCIO-ESTATALES DE TIPO COGNOSCITIVO.**

**INTERFAZ DE CONTRIBUCIÓN** (participación social informativa) en el cual la sociedad civil informa al estado de sus necesidades y problemas a través de: consultas, recorridos de las autoridades, foros, iniciativas y propuestas no vinculantes, sistemas de atención ciudadana y recepción quejas o los denominados “miércoles ciudadanos”<sup>245</sup>, “jueves del sol”. En general todos estos privilegian la gestión individual - particular o en el mejor de los casos de una unidad territorial - y no se plantean, salvo contadas excepciones, como espacios o mecanismos por medio de los cuales se discuta la problemática general de la demarcación, se tomen medidas integrales, se defina el presupuesto, las acciones y programas prioritarios. Se trata de instrumentos discrecionales ya que no están obligados a cumplir y muchos menos se cuenta con los mecanismos para exigir y sancionar a la autoridad en caso de no cumplir.

También podemos incorporar a la consulta ciudadana para el presupuesto participativo, que se reconoce en el artículo 199 de la Ley DE Participación Ciudadana como “aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias que conforman el Distrito Federal”. Se establece que este presupuesto ascenderá en forma anual a entre el 1% y el 3% de los presupuestos de egresos totales anuales de las Delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa, y que los rubros a los que se destinará la aplicación de estos recursos serán: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito.

Este es un ejercicio de “consulta vecinal y/o ciudadana” que ha sido ya puesto en práctica en tres ocasiones mostrando fuertes deficiencias en sus alcances, dado que la elección de los ciudadanos no ha sido libre (atendiendo a las obras y servicios y al equipamiento que consideren pertinentes) sino que ha debido hacerse a partir de seleccionar obras de un listado previamente elaborado por el Gobierno. En estos ejercicios ha participado tan sólo el 2.6 % (en el último ejercicio es el más alto) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

**INTERFAZ DE TRANSPARENCIA** (información gubernamental) En este sentido la ley establece que los ciudadanos tienen el derecho de recibir de sus autoridades informes generales y específicos acerca de su gestión y, a partir de ellos, evaluar la actuación de los servidores públicos y sí de la evaluación que hagan se presume la comisión de algún delito o irregularidad administrativa lo harán del conocimiento de las autoridades competentes. Desde luego que esto es exclusivamente declarativo puesto que no se

---

244 La ley de Participación Ciudadana tiene por objeto instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana. Establece como instrumentos de Participación Ciudadana los siguientes: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular; Consulta Ciudadana; Colaboración Ciudadana; Rendición de Cuentas; Difusión Pública; Red de Contralorías Ciudadanas; Audiencia Pública; Recorridos del Jefe Delegacional; Organizaciones ciudadanas, Presupuesto participativo y Asamblea Ciudadana (art.4). Como Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal: el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano, el Consejo del Pueblo, y el Representante de manzana. Sobre estos últimos abundaremos en el capítulo IV, sólo cabe decir que en la nueva ley se anexaron y reconocen mecanismos que han sido exitosos en otros países como el presupuesto participativo.

245 Este es un ejercicio que consiste en que un día a la semana los distintos funcionarios de la delegación incluido el delegado recibe las quejas y solicitudes de los vecinos y las autoridades lo agendan y se comprometen a resolverlo.

establecen los mecanismos ni los elementos básicos para poder exigir a las autoridades sobre sus decisiones y actos de gobierno.

En el 2001 se creó un espacio novedoso de participación en el ámbito de la contraloría local: el Programa de Contralores Ciudadanos y que tiene por fin promover la incorporación de la participación de la ciudadanía a las tareas de vigilancia y supervisión del ejercicio del presupuesto público. Sustentada en el derecho de la ciudadanía a la información, a la transparencia y a la rendición de cuentas sobre los recursos públicos, se planteó la necesidad de integrar a miembros de la sociedad civil en calidad de contralores, con derecho a voz y voto, a los distintos consejos de administración, así como a los comités y subcomités de obras y adquisiciones del gobierno, con el objetivo de vigilar la aplicación del presupuesto, emitir recomendaciones y denunciar actos de corrupción.

Este ha sido un programa que ha contado con un fuerte apoyo por parte del gobierno y ha logrado convocar a un importante número de ciudadanos para la realización de las funciones de contraloría, de una forma honorífica. En una primera etapa la Contraloría Ciudadana se planteó impulsar la formación y consolidación de una red de contralores para insertarse en los 93 cuerpos colegiados correspondientes a los órganos de gobierno, comités y subcomités de adquisiciones y de obras, para posteriormente extenderse al conjunto de dependencias del GDF. En la actualidad participan 680 contralores (algunos de estos prestadores de servicio social) que participan en tres programas: 1) Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios y Obras Públicas y Servicios Relacionados (106); 2) Agencias del Ministerio Público denominado “Visitadores Ciudadanos” (223); y, 3) Contraloría Ciudadana Comunitaria (351). No se tiene información actualizada respecto a su incidencia en comités de obras y organismos colegiados, pero sí se sabe que realizan visitas domiciliarias y aplican cuestionarios para verificar la atención de los funcionarios en la realización de trámites y prestación de servicios.

**INTERFAZ COMUNICATIVA.** (colaboración informativa) en la que sociedad civil y estado se informan mutuamente, se comunican, a través de audiencias públicas, consejos consultivos y temáticos en los que es posible establecer un diálogo entre actores. La Ley establece como mecanismo la **difusión pública**<sup>246</sup> de leyes, reglamentos y programas que se realiza fundamentalmente a través de foros, los que, salvo honrosas excepciones, son bastante acordados y manipulados por la autoridad.

En esta misma línea el instrumento que tiene un sentido más colectivo pues se trata de debatir los problemas que atañen a una comunidad son **las audiencias públicas**. Estas sirven para presentar problemas y/o proponer al jefe de gobierno o delegacionales o a otros titulares de las dependencias de la administración la adopción de determinados acuerdos y la realización de ciertos actos, para que ofrezcan la información que requieren los ciudadanos y expliquen las acciones o medidas a tomar e incluso para evaluar algunas acciones o ejercicios de gobierno. En algunas delegaciones como en el caso de Álvaro Obregón el delegado ha destinado los viernes para realizar este ejercicio, aunque la ley establece que se deberá hacer la solicitud de audiencia por escrito.

---

246 Se reconoce que para lograr la participación las entidades de gobierno tienen la obligación de difundir planes y programas de gobierno, leyes, reglamentos y ordenamientos que afecten a los habitantes de la ciudad y de la demarcación en lo particular.

Una práctica común en las delegaciones ha sido **la consulta vecinal** para la atención y resolución de los problemas cotidianos, en especial cuando los vecinos están confrontados o tienen posiciones distintas respecto a los cambios de uso del suelo, ciertas obras y/o modificaciones a los espacios públicos. A través de esta consulta los vecinos pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen. Sin embargo, aunque puede resultar exitosa para intervenir en alguna medida en la toma de decisiones, no tienen carácter vinculatorio por lo que su ejecución queda al arbitrio de las autoridades.

Un dato interesante es que la Ley de Participación Ciudadana no hace mención a los **Consejos Consultivos**. Si bien estos espacios existen por reconocimiento de la Ley de Planeación desde 1983, no fue sino hasta que el PRD asumió el poder que se realizó un esfuerzo notable por rescatarlos e imprimirles un carácter distinto: mayor apertura para debatir los problemas de carácter público y buscar soluciones a éstos de manera conjunta. El espacio privilegiado, en especial para los primeros gobiernos, lo constituyeron los Consejos y los Comités formados ex profeso para atender cada una de las líneas de gobierno: Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Protección Civil, Desarrollo Social<sup>247</sup> y Desarrollo Económico, entre otros; así como consejos específicos para programas especiales y grupos vulnerables. En total, considerando el gobierno central y las delegaciones, en algún momento se contabilizaron 93 espacios entre consejos y comités conformados formal e informalmente. De acuerdo con la normatividad, en el 2010, se habían integrado 38<sup>248</sup>, no obstante buena parte de ellos no operaban regularmente o en los hechos habían dejado de funcionar, aunque normativamente se mantuvieran vigentes. Cada vez son menos los que funcionan.

Estos Consejos han resultado en general espacios de colaboración y han cumplido una función básicamente deliberativa y consultiva (no vinculante) a nivel del gobierno central y de manera más restringida en las jurisdicciones delegacionales. Surgieron y siguen operando de manera dispar en las distintas secretarías, obedeciendo a leyes y reglamentos diferenciados de acuerdo con el carácter propio y las funciones de la instancia de adscripción y del responsable de su conducción. La integración de estos espacios no está normada por un marco legal común sino por las leyes o reglamentos temáticos y adolece de mucha discrecionalidad por parte de la autoridad convocante.

Si bien los Consejos Consultivos son el foro privilegiado para el debate en torno a las políticas públicas, el lugar de encuentro entre sociedad civil y gobierno, éstos han presentado algunos problemas que limitaron su función, como: el no garantizar la representatividad de un amplio espectro de organizaciones, la incapacidad para que sus propuestas se concretaran en el ámbito operativo y, sobre

---

247 Dentro de estos Consejos destacan, por los resultados de su trabajo, los consejos con participación ciudadana que se instituyeron para cada sector y grupo en que se estructuró la política social. Entre otros se encuentra: el Consejo para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, el Consejo Promotor para la Integración de las Personas con Discapacidad, entre otros. Su éxito radica en haber logrado se legislara a favor de esos grupos, se destinaran recursos y se impulsaran programas prioritarios

248 Cfr. La evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del gobierno distrito federal. [http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/ev\\_part\\_ciu.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_part_ciu.pdf)

todo, la posibilidad de influir de manera eficaz en las estructuras burocrático-administrativas y en las políticas públicas. (Álvarez y Sánchez Mejorada, 2006)

Vale la pena destacar que en el 2008 se abrió un espacio de diálogo entre el gobierno de la ciudad de México y organizaciones civiles con el objeto de evaluar la transparencia e identificar los obstáculos que impiden un verdadero ejercicio del derecho al saber, a la que se denominó “Mesa de Diálogo para la Transparencia de las políticas públicas”. (INFODF, 2010). De la cual se derivaron diversas mesas: seguridad pública, medio ambiente y desarrollo social, a partir de las cuales se logró mejorar y dar a conocer estadísticas y abrir y facilitar los mecanismos de información al público, ampliar y mejorar la calidad de la información, actualizarla, etc., fundamentalmente mejorando las páginas electrónicas y en especial las de las delegaciones, pero también se realizaron ferias y jornadas de transparencia con objeto de difundir el derecho a la información.

No obstante, de acuerdo a algunos participantes, si bien se logró que se reconociera a las organizaciones civiles como interlocutores válidos y calificados para construir programas y políticas en común, reconocen que todavía falta mucho para se hagan efectivos los acuerdos que se toman en los diálogos sociedad-gobierno y sobre todo con el cambio de funcionarios, no sólo se mantengan los mecanismos e instrumentos ya formalizados y probados, sino que se amplíen las opciones para el ejercicio del derecho a saber y el derecho a acceder a los servicios y políticas públicas para mejorar la calidad de vida de la población.

#### **INTERFACES SOCIO ESTATALES DE TIPO POLÍTICO.**

**INTERFAZ MANDATARIA.** (democracia directa, control social) En razón a la complejidad de las distintas sociedades y la magnitud de los problemas sobre los cuales se deben tomar día a día decisiones, una de las principales necesidades de todo régimen de gobierno está encaminada a la búsqueda de legitimidad. Para hacer extensiva la toma de decisiones al conjunto de la sociedad existen diversos mecanismos de participación directa o semidirecta en los procesos que tiene a su cargo los poderes ejecutivo y legislativo, en cuyos ámbitos los ciudadanos hemos tenido muy poca participación. El objetivo de la puesta en práctica de estos mecanismos es la intervención ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos públicos y de gestión, en la elaboración, modificación, abrogación o promulgación de leyes, encaminados a corregir las crisis de representación y tratar de combatir la corrupción en sectores importantes de la clase política.

Los mecanismos reconocidos por la ley son: el **plebiscito** se trata de una consulta ciudadana respecto de una política o decisión del Ejecutivo, sobre un asunto controvertido que necesite de un alto nivel de legitimidad. En México se conocen sólo dos ejercicios, los dos celebrados en el Distrito Federal. El primero de ellos no reconocido legalmente por no estar reglamentado, se desarrolló en 1990 con objeto de conocer la opinión de los ciudadanos acerca de la reforma política en el Distrito Federal y el segundo para conocer la opinión de los ciudadanos sobre el segundo piso del periférico una obra pública muy controvertida

A inicios del 2002 el gobierno del Distrito Federal anunció la realización de la obra pública para ampliar el segundo piso de viaducto y periférico. Ante la inconformidad de muchos ciudadanos,

académicos, representantes populares y comunicadores el gobierno de la ciudad determinó hacer una consulta telefónica. No obstante un buen grupo de ciudadanos, partidos políticos, organizaciones ambientalistas, académicos, vecinos afectados, etc. consideraban que existían más alternativas para el problema de la vialidad, así es que demandaron se realizara un plesbicio, mismo que se celebró el 22 de Septiembre de 2002<sup>249</sup>

La **Iniciativa popular o ciudadana** es la facultad que tienen los ciudadanos para presentar proyectos de ley, ordinarios o constitucionales, ante los órganos competentes. Puede ser de dos tipos: la formulada cuando los ciudadanos presentan un proyecto de ley elaborado y no formulada cuando los ciudadanos se limitan a solicitar al legislativo que formule una ley determinada que no exista. Resulta un ejercicio deliberativo importante porque su procedimiento necesariamente está determinado por el involucramiento directo de los ciudadanos en una propuesta, para poder sometida a ley y por tanto, dicho ordenamiento debe contener la esencia de las necesidades y propuestas de los ciudadanos afectados directamente para dicha de decisión.

En la ciudad se reconoce el ejercicio promovido por el Partido Acción Nacional, el que encabezó un esfuerzo para conseguir las firmas necesarias que respaldan la propuesta de elaborar una ley que regule las marchas en el Distrito Federal, logrando juntar 100 mil firmas muy superior a las 36 mil firmas que se requieren en el Distrito Federal. Monto que también logró reunir un grupo de militantes del Partido Alternativa Socialdemócrata con objeto de abrogar la Ley de Protección a los No Fumadores en el Distrito Federal. Ambas iniciativas están pendientes de resolver ya que una estrategia de los legisladores es no darle entrada o dilatar su discusión.

Cabe señalar que estas dos iniciativas son exitosas porque las han impulsado partidos políticos, no ciudadanos independientes, los que cuentan con la infraestructura y los recursos necesarios para lograr la recaudación de las firmas. Las organizaciones ciudadanas han tratado de promover iniciativas, entre otras la modificación de la propia ley de participación ciudadana<sup>250</sup> y no ha sido posible, no sólo por la falta de recursos económicos y humanos, sino también por la fragmentación y polarización política que ha incidido en su ejercicio y cohesión o porque no hay eco de las propuestas en las autoridades y la Asamblea Legislativa y no la pasan. Es el caso también de la Ley de Mejoramiento Barrial que no había tenido eco hasta que recientemente una legisladora la está impulsando.

El **referéndum** se entiende como una votación popular que presta una mayor regularidad en su ejercicio, puesto que es parte de una disciplina constitucional necesaria para la validez de un acto con efecto obligatorio o facultativo. Puede ser de un procedimiento constitucional, legislativo o

---

249 En la consulta telefónica se recibieron más de 80 mil llamadas en las que la mayoría de los hablantes (72%) opinaban que sí se realizara. En total en el plesbicio participaron 420,536 ciudadano, de los cuales el 65% dijo que sí y el 34% que no. (Sánchez M, Álvarez, 2006)

250 Diversos actores sociales están trabajando en el fortalecimiento de la participación ciudadana y están impulsando un nuevo proyecto de ley que contemple tanto la dimensión de participación en la gestión pública como la de fortalecimiento de capacidades de las organizaciones. Apuntar, con su aplicación a la mayor inclusión de la diversidad de la sociedad civil y plantear con claridad los canales institucionales en que esa diversidad puede incidir. Ampliar el campo de iniciativa legal en la materia a otras leyes que requieren ser modificadas en consistencia con la de participación ciudadana.

administrativo, o constituir el único acto deliberativo agotándose en el procedimiento cuando se abroga un acto válido legislativamente, es decir los votantes pueden ser convocados a fin de aprobar, modificar, adicionar o rechazar alguna propuesta de ley. A la fecha en México no se ha realizado ningún referéndum.

**La Consulta Ciudadana.** Es el instrumento a través del cual el jefe de gobierno, las instancias de la administración pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros o cualquier tema que tenga impacto trascendente en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la ciudad. Esta consulta puede dirigirse a todos los habitantes del Distrito Federal, de una o varias demarcaciones o unidades territoriales. Andrés Manuel López Obrador estableció una nueva modalidad para la consulta que consiste en que la población expresa su opinión por la vía telefónica, sobre aspectos muy concretos de la política gubernamental que causaban controversia; tal fue el caso del horario de verano, el incremento el pasaje del transporte público y la construcción del distribuidor vial, así como dos consultas respecto a su permanencia en el gobierno. En el 2007 el gobierno realizó una consulta todavía más amplia ya que además de la vía telefónica abarcó el internet y se instalaron algunas casillas. Esta consulta a la que se le denominó la consulta verde tenía por objeto definir una serie de acciones a favor del desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente. Más recientemente otros ejercicios son la consulta vecinal y el incremento a la tarifa del METRO, poco creíble y muy controvertida.

A pesar de que la consulta pública representa sin duda un principio sustantivo de la vida democrática, esta política ha sido muy controvertida, dado que en diversas ocasiones lo que se ha sometido a consulta no es en realidad (o no debiera ser) competencia de la “voluntad ciudadana”, sino competencia de profesionales autorizados y especialistas de los temas (y problemáticas) en cuestión. Por otra parte, ha resultado cuestionable el hecho de que una votación mayoritaria favorable en función de una política sometida a consulta, ha sido asumida como aval ciudadano por parte del gobierno, aún a pesar de que el porcentaje de votantes haya sido en realidad muy bajo, en ocasiones equivalente a poco más del 6% de la población registrada en el Padrón Electoral. Respecto a la consulta ciudadana sobre la permanencia del Jefe de Gobierno consideramos que este es un ejercicio sin sentido, puesto que con las encuestas que el mismo gobierno y otras empresas realizan continuamente se tiene conocimiento del grado de aceptación o no del mandatario. Por otra parte si lo que se quiere es reconocer el derecho de los ciudadanos a revocar el mandato cuando los funcionarios no responden a las expectativas y demandas de la población, lo mejor es reglamentar dicha figura.

Por lo que hace a la consulta vecinal, además de no ser vinculante, resulta también ser una “tomadura de pelo”, puesto que los rubros los establece el gobierno con independencia de las distintas necesidades de los pobladores, el tipo de asentamiento, ubicación y características. Los vecinos escogen sobre un menú muy restringido y no tienen la posibilidad de elegir a los proveedores o quienes llevaran a cabo las obras. Es el caso, por ejemplo, de las luminarias, pusieron miles, iguales, mal diseñadas, no alumbran bien y más bien estorban.

De lo brevemente expuesto se concluye que si bien estos ejercicios de democracia directa representan un avance<sup>251</sup>, en la medida en la que las instituciones y el sistema representativo no funciona se hace necesario buscar otros mecanismos de regulación y control e incluir otros mecanismos como sería la ratificación y revocación de mandato, la petición de remoción administrativa; la observancia, monitoreo o vigilancia ciudadana de la gestión pública, entre otros. Pero siempre y cuando se empodere a la sociedad y haya mecanismos reales para abatir la impunidad.

**INTERFAZ DE TRANSFERENCIA.** Se trata de la relación que se establece a partir de la transferencia de recursos en la que el Estado controla o domina, a partir de reglas de operación específicas, a las organizaciones de la sociedad civil. Ejemplos de este tipo de relación son los proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil, obras de participación social e investigaciones hechas por instituciones académicas.

En el Distrito Federal Destacan cinco programas en los que se hacen transferencias de recursos y que además ponen énfasis en la participación ciudadana: el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), el de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal, el de Financiamiento a la Asistencia e Integración Social, el de Apoyo a los Pueblos Originarios (PAPO) y el Programa Social de Unidades Habitacionales OLLIN CALLAN (PSUH)<sup>252</sup>. De los que hablaré brevemente poniendo énfasis en la relación gobierno-sociedad.

#### **Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.**

Con la llegada del nuevo gobierno al Distrito Federal, en 1997, las organizaciones civiles<sup>253</sup>, que integran Coalición Hábitat México tuvieron la oportunidad de proponer una política de vivienda para la ciudad. Se abrió así un proceso compartido con el Instituto de Vivienda para diseñar, poner en operación, cofinanciar y dar seguimiento a dos programas orientados a apoyar a los sectores sociales que auto producen sus viviendas: el Programa de Mejoramiento de Vivienda en lote familiar y el de Vivienda Nueva en Conjunto. Al diseño y puesta en marcha de estos programas se sumaron la Caja Popular Mexicana que fungió como la operadora financiera en su etapa piloto, una organización social la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y la organización civil Fomento Solidario de Solidario de la Vivienda (FOSovi) que participó también como cofinanciadora. Lo relevante de esta experiencia no estriba únicamente en la participación y coordinación de distintos actores, sino en la realización de un trabajo previo entre éstos y que se puso en práctica en zonas donde existía algún tipo de organización de la comunidad, que fungió como contraparte e hizo posible la articulación para el programa. (Sánchez Mejorada: 2004)

El gobierno que toma posesión en el 2000 retoma e impulsa el programa de manera masiva, cambia las reglas de operación y por ende disminuye la participación de las organizaciones sociales y civiles, las que únicamente se dedican a brindar asesoría técnica al beneficiario.

---

251 En especial frente al gobierno federal que no cuenta con ninguno de estos instrumentos de consulta.

252 Para abundar en cada uno de estos programas consultar la “Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del gobierno distrito federal”. [http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/ev\\_part\\_ciu.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_part_ciu.pdf)

253 Estas organizaciones son: el Centro Operacional de Vivienda y Doblamiento (Copevi), Fomento Solidario de la Vivienda (Fosovi), Casa y Ciudad y Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi).

No obstante, los asesores y equipos técnicos que lo operaban identificaron una serie de elementos relevantes que los convenció de la necesidad de ampliar las acciones de mejoramiento más allá de la vivienda. Hacia finales del 2006 le propusieron al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) dar a conocer los avances de los resultados de los Talleres de Habitabilidad donde se exponían valiosas propuestas para apoyar la producción social de la vivienda y del barrio en la Ciudad de México, para lo que se realizaron una serie de mesas de trabajo. Si bien estos trabajos no tuvieron como resultado el diseño de un programa de mejoramiento barrial permitió que el grupo de asesores técnicos junto con los demás actores que se habían venido involucrando en el tema de la producción social del hábitat, se organizaran en un “Colectivo Social en Política de Mejoramiento Integral del Barrio”<sup>254</sup>.

Este colectivo mantuvo la negociación con las autoridades logrando que el jefe de gobierno aprobara la realización del programa, pero ahora junto con la Secretaría de Desarrollo Social. Una vez aprobado el programa y la asignación de los recursos se integró una comisión con representantes del gobierno y del colectivo para diseñar las reglas de operación y la convocatoria del “Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial”. La primera convocatoria pública se lanzó pública en Junio del 2007. A esta convocatoria y las que le han seguido respondieron agrupaciones u organizaciones vecinales de las 16 delegaciones del Distrito Federal, proyectos todos que han sido dictaminados por un Comité Técnico Mixto integrado por cuatro representantes de la sociedad civil y cuatro funcionarios del gobierno.

Para la selección de los proyectos el comité mixto se basa en los criterios definidos por la convocatoria: factibilidad, claridad sobre la situación jurídica del predio o inmueble donde se realizaría la construcción o el trabajo de mejoramiento, la garantía de la operación en la prestación de los servicios, la cohesión de la comunidad y el nivel de participación ciudadana mostrada en las asambleas realizadas previamente. También se priorizaron los grados de marginalidad, la conflictividad social y/o los procesos de degradación urbana, así como la coherencia presupuestal del proyecto y el impacto ambiental que generaría cada uno de ellos.

De acuerdo con las reglas de operación del Programa en los barrios de los proyectos seleccionados se celebra una segunda asamblea vecinal, para elegir a los comités de administración, de supervisión y desarrollo comunitario; el primero encargado de ejecutar y administrar los recursos asignados al proyecto, el segundo de vigilar que las obras se realicen de manera correcta y el buen manejo de los recursos y el tercero para fomentar la participación en el desarrollo e implementación de los proyectos.

Cuando ha habido ejercicios reales de planeación participativa en los que se involucran la comunidad y un grupo de expertos (organizaciones civiles y académicos) las experiencias han sido muy exitosas e incluso han sido premiadas por organismos internacionales. Entre éstos casos se encuentran: el Proyecto de Mejoramiento Barrial de la colonia “Primero de Mayo” asesorado por Casa y Ciudad y seleccionada por The Technical Advisory Committee congregado en Dubai, Emiratos Árabes Unidos, en

---

254 Se trata de un grupo de trabajo integrado por vecinos, organizaciones sociales, organismos colegiados, universidades, organizaciones civiles, talleres de habitabilidad, laboratorios de habitabilidad, profesionistas independientes y estudiantes, interesados en promover, desarrollar e impulsar la producción social del hábitat.

Octubre de 2008 como "buena práctica"; "La Asamblea Comunitaria de Miravalle", ganadora de la cuarta edición del Premio Deutsche Bank Urban Age, Ciudad de México 2010, también merecedores de una mención honorífica en ese mismo ejercicio fueron el Centro Cultural Consejo Agrarista en Iztapalapa y el proyecto "Recuperando Espacios para la Vida" ubicado en Santa Fe. Como Programa ganó el primer lugar de Buenas Prácticas otorgado por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, en 2009.

Pese a que, en efecto el programa se constituye en un mecanismo que promueve la participación ciudadana en la "definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos" no se ha formalizado su operación ya que se rige exclusivamente por los lineamientos y mecanismos de operación y por ende queda a discreción del ejecutivo otorgarle o no recursos.

Esto es algo que preocupa considerablemente a las organizaciones sociales y civiles que han impulsado y sostenido el Programa, en especial, las que forman parte del Colectivo de Organizaciones Sociales, Asesores y Organismos Civiles del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (Colectivo PCMB) y al Consejo Asesor del Programa de Mejoramiento Barrial, quienes han promovido ante diputados de la Asamblea Legislativa una iniciativa de Ley que garantice la continuidad del Programa. Por otra parte, desde los distintos espacios de deliberación e intercambio se sigue pugnando para que no se clientelise el programa y realmente se convierta en un mecanismo de construcción de ciudadanía.

#### **Programa de Coinversión Social del Distrito Federal y Financiamiento a la Asistencia e Integración Social**

El programa de coinversión social del Distrito Federal nace con el propósito estratégico de poner en común los recursos y conocimientos de gobierno y organismos civiles y sociales (aunque en un primer momento también a la cooperación internacional) para construir una nueva relación gobierno-sociedad, en el marco de la corresponsabilidad, para el impulso de acciones, proyectos, programas y políticas de desarrollo social que: "abatan la desigualdad, eliminen la exclusión y la discriminación de grupos sociales en condiciones de desventaja y promuevan el respeto y el reconocimiento de la diversidad". (Reglas de Operación del Programa)

Los organismos civiles participan mediante la inversión de su capital social acumulado, consistente fundamentalmente en experiencias de desarrollo comunitario, modelos y metodologías de intervención social, capacidad de innovación, potenciación de recursos, confianza comunitaria, relaciones con diversos actores sociales, vínculos con redes, infraestructura, equipo y recursos financieros complementarios. El gobierno participa aportando recursos públicos, la gestión institucional y financiera, fomentando la coordinación e intercambio entre las organizaciones, en especial las que trabajan en un mismo territorio, aporta conocimiento, información y apoyo metodológico. La cooperación internacional, que participó en un inicio, aportó la voluntad política de sumarse al esfuerzo de corresponsabilidad entre el gobierno local y los organismos sociales y civiles del Distrito Federal, canaliza recursos para los proyectos y el programa en su conjunto, evalúa y aporta su conocimiento práctico y metodológico.

El programa inicia en 1998 con la concurrencia de recursos la Agencia de Cooperación NOVIB-OXFAM -representada por la fundación Vamos-FDS- se apoyan los proyectos propuestos por nueve organizaciones, durante tres años. Se trataba fundamentalmente de implementar, probar y consolidar

metodologías de intervención y participación comunitaria para el diseño de diagnósticos, planes, programas y alternativas de solución. En un esfuerzo por reforzar el programa, con López Obrador a la cabeza, se redimensionó el programa. Se denominó Programa de Coinversión para el Desarrollo Social y concurrieron recursos de diversas dependencias de la Secretaría de Desarrollo Social: la Dirección de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres, el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF y la Procuraduría Social por parte del gobierno y en concreto de la Secretaría de Desarrollo Social.

En el 2004 se retiró Novib pero previo a ello se realizó una evaluación en la que se concluía, entre otras cosas, que “la intencionalidad del programa no se limitaba a tratar de potenciar los recursos de las organizaciones para implementar proyectos de desarrollo social, sino que se planteaba favorecer la construcción de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad basada en la corresponsabilidad, a través de un modo de intervención social que respondiera a las necesidades de la ciudadanía”. De donde la garantía para sostener esta apuesta de corresponsabilidad y cogestión, implicaba la construcción de una dinámica entre las partes basadas en la confianza mutua, la delimitación precisa de ámbitos de responsabilidad y competencia y la generación de procedimientos de trabajo y toma de decisiones sustentadas en la primacía del diálogo, el consenso y la construcción conjunta.

Pero esto no ocurrió, por el contrario hubo una involución en esos términos. Actualmente la relación se establece entre las organizaciones en lo particular con cada una de las dependencias gubernamentales que financia el proyecto y fundamentalmente en términos de operación y financiamiento del proyecto. Se perdió el sentido de corresponsabilidad. Las organizaciones sociales y civiles han perdido también la posibilidad de incidir en el diseño, ejecución y evaluación del programa.

**Programa de Financiamiento a la Asistencia e Integración Social** Paralelo al programa de coinversión, pero con otros objetivos el gobierno se planteó, también, sumar esfuerzos y recursos con organizaciones civiles y privadas para promover y fomentar programas de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad. Este programa se define como un trabajo colectivo en el que concurre la participación del Instituto de Asistencia e Integración Social del D.F., la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), El Colegio de Notarios, la Junta de Asistencia Privada, el Monte Pío Luz Saviñón y el Nacional Monte de Piedad, en un Comité Evaluador, que es responsable de la revisión y elección de los programas beneficiados. El Monte Pío (con el que se inició el Programa) y el Nacional Monte de Piedad participan además con recursos financieros propios. Estos recursos se han destinado a la atención de enfermos terminales, niños, niñas y jóvenes en riesgo o en situación de calle, personas con adicciones, adultos mayores, discapacitados, víctimas de situaciones de emergencia o desastre o mujeres víctimas de violencia, maltrato o desintegración familiar.

Cabe señalar que los dos ejercicios se institucionalizaron a partir de que fue aprobada la “Ley de Fomento para las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles”, marco jurídico que norma la relación entre el gobierno y las organizaciones y en el que se destaca la importancia de su participación en el desarrollo social aludiendo a la necesidad de la corresponsabilidad social en este campo, para lo que establece como prerrogativa la posibilidad de que las instituciones reciban fondos

---

públicos para el desempeño de su labor, y para su intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas (Canto, M. 2000)

**El Programa de Apoyo a Pueblos Originarios** tiene como propósito a) promover el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos originarios, respetando su identidad social, cultural, usos, costumbres e instituciones propias, y b) impulsar actividades de desarrollo social que promuevan la equidad, el bienestar social, el respeto a la diversidad, el fomento a la participación ciudadana y una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la comunidad. Este programa no es considerado como supletorio de las acciones institucionales del Gobierno del Distrito Federal, sino un instrumento para la recuperación de iniciativas sociales autónomas que permitan fortalecer la identidad comunitaria de los pueblos, es decir, es un programa de construcción de capacidades, no de subsidio de necesidades.

Dados los objetivos anteriores, este programa, no tiene como propósito fundamental la participación ciudadana; ésta es considerada más bien como un *instrumento* para lograr los objetivos e involucrar a la comunidad beneficiaria en el fortalecimiento de su identidad, la consignación de sus derechos ciudadanos y en la consecución de su propio desarrollo social. La participación ciudadana es un elemento constitutivo del programa y aparece en distintas etapas del mismo bajo diferentes modalidades; su principal característica es la del logro de *la corresponsabilidad*.

#### **Programa Social para las Unidades Habitacionales Ollin Callan, con unidad en movimiento.**

En el gobierno de López Obrador un programa que destacó por fomentar la participación de los condóminos es el **Programa de Rehabilitación de Unidades Habitacionales (PRUH)**. Este programa está a cargo de la Procuraduría Social del Distrito Federal, y responde al reconocimiento de que los conjuntos o unidades habitacionales en el Distrito Federal son residencias colectivas de alta inversión pública, que alojan a un núcleo humano de vastas dimensiones con características sociales y económicas de diferente tipo. La mayor parte de estas Unidades fueron construidas por organismos públicos y algunas se encuentran en tal estado de deterioro y abandono que ponen en riesgo los inmuebles y por consecuencia demeritan las condiciones de vida y la convivencia de quienes habitan dichos conjuntos habitacionales. Si bien la mayor parte de estos conjuntos se han constituido bajo el régimen de propiedad en condominio y por tanto sus habitantes son los responsables de la conservación de las áreas comunes, la falta de civismo y en general de una cultura condominal, la falta de recursos y la ausencia de programas gubernamentales, han llevado a que en las Unidades se observe un profundo deterioro tanto físico como social.

Con objeto de abatir y frenar dicho deterioro, se planteó como objetivo del programa: conservar y mejorar las áreas comunes de las Unidades Habitacionales de Interés Social del Distrito Federal a fin de crear las condiciones de bienestar y vida digna para los habitantes de las mismas. Para ello se estableció que el gobierno entregaría recursos económicos con el carácter de subsidios o “beneficios” a los habitantes de las unidades habitacionales con la idea de que, de común acuerdo, los aplicaran a resolver o

atender los problemas más apremiantes. Este programa opera desde el nivel central, bajo la coordinación de la Procuraduría Social del Distrito Federal<sup>255</sup>,

Para ello en los mecanismos de operación del programa se estableció que serían los mismos condóminos quienes, en asamblea, definirían los problemas a atender, seleccionarían a los proveedores de servicios y manejarían los recursos. Para ello era indispensable que en cada unidad habitacional se organizaran y constituyeran dos comités, uno de administración y otro de supervisión con la finalidad de transparentar el manejo de los recursos. Para fomentar la participación y tomar las decisiones se planteó que en cada Unidad se realizarían: 1) Asamblea o Reunión Informativa en la que informa del Programa y se integra una Comisión de Conservación y Mejoramiento que se encargará de recibir las propuestas que los habitantes de cada UH presentan y se define el lugar, la fecha y la hora de la primera reunión de trabajo de la Comisión; 2) Reuniones de Trabajo en las que los vecinos con el apoyo de los operadores realizan reuniones de trabajo para: formalizar la solicitud de su ingreso al Programa, la elaboración del Diagnóstico de la UH, elaboración del padrón de Viviendas para el registro de asistentes a la Asamblea Ciudadana, la firma de los Compromisos Ciudadanos, y la revisión y emisión de la convocatoria para la Asamblea Ciudadana.

En las reuniones de trabajo se levanta un acta de instalación de la comisión y un acta de acuerdos donde se establecen los compromisos asumidos y las fechas de entrega del padrón por viviendas y el diagnóstico de la unidad habitacional. Los compromisos ciudadanos quedan establecidos en un contrato de corresponsabilidad. En él se establece también los requisitos, el lugar y la fecha acordados por la Comisión de Conservación y Mejoramiento para recibir las diferentes propuestas. En la Asamblea Ciudadana se presentan los distintos trabajos de conservación y mejoramiento que cubrieron los requisitos establecidos y los habitantes votan por aquél o aquellos proyectos que consideran se deben de realizar con los recursos del programa. Por lo general, en las asambleas se presentan dos o más propuestas algunas se refieren al mismo problema pero con distintos proveedores y costos, otros hacen propuestas distintas o priorizan más una cosa que la otra. En dicha asamblea, también se eligen a los integrantes del Comité de Administración que se encarga de manejar los recursos, contratar al proveedor de servicios, pagarle, etcétera y del Comité de Supervisión Ciudadana que debe supervisar el buen manejo de los recursos y el desarrollo de las obras, con la calidad, tiempo y forma cómo fueron aprobadas.

Sin lugar a dudas se trata de un programa que ha intentado incorporar a los habitantes de los conjuntos habitacionales tanto en las decisiones como en la administración de los recursos y el control de las obras y, aunque se ha fomentado la participación y la conciencia ciudadana y ésta se ha incrementado año con año, sigue siendo limitada. Esto es así debido a la falta de una cultura de participación y colaboración; el alto nivel de conflictos vecinales al interior de los conjuntos; la falta de confianza de los ciudadanos en sí mismos para administrar un recurso colectivo y finiquitar una obra en beneficio de todos

---

255 La Procuraduría Social es la institución que en materia condominal, le corresponde procurar y apoyar el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio –reformada recientemente–. En este ámbito, la PS es ahora autoridad, pues fue facultada para imponer sanciones administrativas a quienes violen dicha Ley, y para llevar el registro de los administradores condominales, autorizar los libros de actas e intervenir en asambleas, si se le solicita. En esta materia, también tiene facultades como mediadora, conciliadora y árbitro. En materia de arrendamiento la Procuraduría Social puede realizar la función de amigable composición en casos conflictivos entre inquilinos y arrendatarios.

y la mala fe de grupos de interés que se constituyen en el principal obstáculo para la consecución de los objetivos del programa.

### **INTERFAZ DE COGESTIÓN**

En esta interfaz el Estado y la Sociedad mantienen una relación de cogestión. Se trata de un espacio en el que los representantes de la sociedad tienen las mismas atribuciones que los funcionarios y sus decisiones son vinculantes. Es el caso, para la ciudad, del Consejo del Instituto Electoral y del Instituto de Información del Distrito Federal. De los que no nos ocuparemos y sobre los cuales también habría mucho que reflexionar.

### **COMENTARIOS FINALES.**

En gobiernos con tendencia democrática, como es el caso de los gobiernos perredistas que gobiernan a la ciudad desde hace 16 años, destaca como un componente central de su gobierno la instrumentación de una *política de participación ciudadana*, entendida ésta en su vertiente institucional como un “medio de socialización de la política”, que supone la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos (Cunill 1991;263).

Si bien estos espacios o interfaces socioestales se abrieron, la política ha sido insuficiente y no logra atravesar de manera transversal todo el ejercicio de gobierno a nivel central y mucho menos a nivel delegacional, donde siguen privando las prácticas clientelares y corporativas y no hay una visión integral y democrática de lo que debe ser la participación ciudadana. Desde el principio uno de los mayores retos que ha enfrentado el Gobierno en la Ciudad ha sido encontrar modalidades de participación ciudadana que dieran cauce a la energía vertida por sus habitantes, en lograr un cambio hacia una ciudad gobernada democráticamente, que eliminara la impunidad, la corrupción, la inseguridad y el deterioro del nivel de vida que sigue prevaleciendo hasta fecha.

Si bien en los lineamientos programáticos de las tres administraciones del Partido de la Revolución Democrática se observan diferencias puntuales y discontinuidad en las acciones, el fomento de la gobernabilidad democrática se visibiliza en los tres casos en propósitos tales como: el impulso a la reforma política integral, la transparencia, la construcción de mecanismos diversos de participación ciudadana, la descentralización de la toma de decisiones, la corresponsabilidad y la promoción de la interlocución y el diálogo con los diferentes grupos de la sociedad. No obstante, ello no ha sido suficiente para mejorar la calidad de la democracia y la participación el manejo aún tradicionalista de intermediación de los partidos y la subordinación del gobierno en diferentes niveles de gestión hacia la participación social y el conflicto político, advierten un proceso de formación de la agenda accidentado, semiabierto y poco flexible al reconocimiento y la discusión pública y política de dichos asuntos. En gran medida, la formación de la agenda, es un proceso desigual y supone diversas capacidades entre los actores, en donde el sector privado (inmobiliario y empresarial) ha cobrado gran relevancia, dejando de lado a organizaciones, sociales, civiles y vecinales.

Por otra parte la existencia de cauces institucionales formales y vínculos de intermediación política generados por los partidos políticos o por la dinámica del mismo partido en el poder (dividido en varias facciones muy contrapuestas) limita la acción política-estratégica de grupos y organizaciones sociales y civiles hacia el régimen político y gubernamental y por ende se demerita la calidad de la participación ciudadana.

Todavía queda un largo trecho por caminar, pues evidentemente hace falta una mayor participación ciudadana que se exprese como una forma real de "democratizar" la toma de decisiones que afectan la vida cotidiana y en ello la construcción de la gobernanza de la ciudad. Gobernanza que implica considerar no sólo la capacidad del gobierno para controlar las situaciones conflictivas, como lo hizo antaño, sino la opinión de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental y los mecanismos, niveles y alcances de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en general en una gestión alternativa.

Finalmente, no quiero dejar de considerar el papel de la sociedad civil en este proceso. Considero, al igual que Levine y Molina (2007) que: "a pesar de las expectativas de que una sociedad civil nueva y activa haría a la representación más auténtica o de mejor calidad, los resultados han sido en todo caso los opuestos: un decaimiento notable de la sociedad civil, mientras que los sistemas de representación permanecen sin responder a la voluntad ciudadana.... Estas expectativas no se han cumplido debido a un desarrollo inadecuado de los vínculos entre los grupos de la sociedad civil y los individuos por un lado, y las instituciones políticas y sus líderes por otro... Por ello, creemos que la calidad de la vinculación entre la sociedad civil y la representación requiere, más allá de ensayos de democracia directa, que se preste atención a las condiciones para la libertad de expresión y organización, y a los mecanismos de participación popular para exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los gobernantes.

#### BIBLIOGRAFÍA.

- Álvarez Lucía y Sánchez Mejorada Cristina (2002) "La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el Distrito Federal" en *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo.* (ed.) UAM/INAH/CEIICH, México, D.F.
- Canto, Manuel (Coord.) Evaluación de la Relación entre el Gobierno del Distrito federal y las Organizaciones Civiles en torno al Desarrollo Social, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, CAM, A.C., Mimeo, México, 2000, p.13
- Cunill, Nuria(1991). *La Participación Ciudadana.* Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela.
- González Ibarra. Miguel R. (2003) *Participación política y agenda de gobierno. Una reflexión desde el estudio de organizaciones y movilizaciones urbanas en la Ciudad de México, 1985-2003.* Mimeo
- González Ballar, Rafael (2003) "El Derecho y la Participación Ciudadana" *Ponencia presentada en el III Taller Regional Centroamericano.* Fundación Arias. Costa Rica.
- Insunza Vera Ernesto (2004). *El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana.* Cuadernos de la Sociedad Civil No. 8 . Universidad Veracruzana/Sociedad Civil, espacio público y democracia en México. Xalapa Ver.México

- 
- \_\_\_\_\_ Felipe Hevia de la Jara(2006) *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación.* Cuadernos para la Democratización No. 4. Universidad Veracruzana/CIESAS. México
- Levine Daniel h y José Enrique Molina (2007) “*La calidad de la democracia en américa latina: una visión comparada*”. América Latina Hoy, 45, Universidad de Salamanca. pp. 17-46
- Sánchez Mejorada F. Ma. Cristina (2001) ”Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal. Un recuento histórico, 1940-2000. *Espacios Metropolitanos 1.* UAM/RNIU. México.
- \_\_\_\_\_ y Álvarez Lucía (2012) “ La Participación Ciudadana y la Política de Desarrollo Social (1997-2010) en: *Ciudad de México. La construcción permanente de la metrópoli.* Emilio Duhau (editor) OLACCHI. Quito Ecuador
- \_\_\_\_\_ y Álvarez Lucía y Magdalena Ferniza (2011) “Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del gobierno distrito federal”. Consejo de Evaluación de la Política Social . Gobierno del Distrito Federal :  
[http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/ev\\_part\\_ciu.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_part_ciu.pdf)

**La trayectoria del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CEESC),  
su trabajo con población indígena en Chiapas y su relación con la política pública en salud durante el  
período de 1984 a 2006<sup>256</sup>**

**Ana Eugenia López Ricoy**  
**Aracelly María Pereira Patrón**

### **Introducción**

El objetivo de la presente ponencia es documentar y analizar la trayectoria del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CEESC) para determinar si su trabajo ha incidido en las políticas públicas con respecto a la salud de la población indígena en Chiapas, México, en particular con respecto a la salud de las mujeres. Nos interesa detectar en qué momento el trabajo de esta organización pudo influir en la creación, implementación o modificación de políticas públicas o decisiones gubernamentales en salud. Pretendemos identificar las estrategias, las experiencias, los retos y los aprendizajes que esta Organización de la Sociedad Civil (OSC) confrontó e implementó durante su labor en el período de 1984 a 2006. Determinamos ese período de estudio porque durante esos años el trabajo del CEESC estuvo enmarcado por varias coyunturas importantes en el contexto social, económico y político de Chiapas.

El trabajo del CEESC se desarrolló en áreas de Chiapas que por sus características históricas particulares presentaban una serie de situaciones sociales y políticas complicadas o conflictivas. La labor del CEESC estuvo activa cuando en la zona Fronteriza y Selva, se presentaron coyunturas políticas, económicas y sociales importantes entre las décadas de los 80, 90 y la entrada del nuevo milenio. Nos referimos primero a la llegada de los refugiados guatemaltecos, luego al Levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y finalmente a la alternancia política en los niveles federal y estatal. En concordancia con las coyunturas mencionadas anteriormente, hemos distinguido tres etapas para analizar la trayectoria del CEESC<sup>257</sup>.

Desde un comienzo, la organización trabajó cercanamente con actores locales que brindaban atención en el ámbito de la salud dentro de las comunidades, en particular con los y las promotoras de

---

<sup>256</sup>CEESC es el nombre histórico de la organización, actualmente se denomina Centro de Capacitación y Educación en Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CCEDESC). Determinamos que el período de estudio fuera de 1984 a 2006 porque durante esos años el trabajo de la organización estuvo enmarcado por varias coyunturas importantes en el contexto social, económico y político de Chiapas.

<sup>257</sup>La primera etapa va de 1984 a 1994 y la hemos catalogado “Del Refugio”. La segunda va de 1994 a 2000 y la hemos clasificado como “Zapatismo”. La tercera, y última, va de 2000 a 2006 y, por sus características específicas, la hemos llamado “De la articulación”.

salud, las parteras y los líderes comunitarios. Durante los 30 años que hemos documentado, para realizar sus proyectos el CCESC obtuvo financiamiento de agencias internacionales tales como la Ayuda Popular Noruega (APN), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA), entre otras. Además, mantuvo un vínculo importante con instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán” (INNSZ). Por otro lado, sus proyectos estuvieron dirigidos a la comunidad en general, más que a algún grupo particular de la población. Sin embargo, su labor ha priorizado atender las necesidades en salud de los niños, las niñas y las mujeres indígenas. El caso del CCESC es particularmente complejo por la extensión del periodo delimitado y, en este sentido, no fue en una sino en varias políticas públicas o decisiones gubernamentales de salud en las que se encontró influencia.

### **Metodología**

Para la recopilación y recolección de la información usamos herramientas de la antropología social. La información proviene básicamente de tres recursos: revisión documental, entrevistas a informantes clave a integrantes y ex integrantes de la organización y una entrevista grupal con promotores y ex promotores de salud<sup>258</sup>. La exploración documental abarcó la literatura que nos ayudó a entender el contexto económico, social y político del estado de Chiapas durante el periodo de tiempo delimitado en este estudio (Aguayo y O’Dogherty, 1989; Arana y Del Regio, 2012; Cruz Burguete, 2000; De Vos, 2003; Freyermuth y Godfrey, 2006; Rivera, García, Lisbona y Sánchez, 2011). Revisamos también algunos números del boletín “Pensamiento y salud” producido por el CCESC. Igualmente, encontramos artículos y publicaciones en los que se hacía referencia al trabajo del CCESC en Chiapas (Amoroz, 2011; Reygadas y Zarco, 2005; Sánchez, Arana y Ely, 2006). Toda la literatura que revisamos está directamente relacionada debido a que se refiere a la situación política, social y de salud en Chiapas.

### **Contexto de salud en Chiapas, México**

Chiapas comparado con los demás estados de la República Mexicana, tiene más localidades con grado de marginación muy alto. En total, son 4,024 localidades y representan el 17.9% del total de localidades con este grado de marginación en el país; número que además representa el 22.9% con respecto del total de la población (Conapo, 2010)<sup>259</sup>.

Por otro lado, a pesar de que Chiapas es un estado rico en recursos naturales, culturales y sociales “tiene el mayor nivel de pobreza y la menor cantidad de recursos para la salud del país” (Sánchez, et al., 2006). En particular en cuestiones de salud, Chiapas presenta un mayor rezago en la cobertura de especialmente, en las regiones con mayor población indígena (Amoroz, 2011). El 80% de la población no

---

258Las entrevistas fueron de tipo semiestructuradas, para ello se elaboró un cuestionario que contenía preguntas guías relacionadas con la trayectoria del CCESC y su incidencia en elaboración, implementación o influencia en las políticas públicas con respecto a la salud. Profundizamos en los aspectos que nos parecían claves y nodales para la investigación. Algunas entrevistas las realizamos personalmente y otras, por vía electrónica. Por otro lado, la temática general que guió la entrevista grupal fue el surgimiento del CCESC en el contexto del refugio guatemalteco, así como el trabajo de la organización con los y las promotoras de salud en la zona de la Frontera.

259En este sentido, “el índice de marginación cumple con el cometido de brindar información que aporta insumos directos a los tomadores de decisiones en materia de política social” (ibíd.:14).

cuenta con seguridad social y el 62.3% carece de las condiciones sanitarias adecuadas para vivir (Sánchez, et al., 2006).

De todas las carencias en derechos, el de la salud de las mujeres indígenas es especialmente ignorado, pues las barreras culturales, sociales, económicas y territoriales impiden el acceso a los servicios básicos. Chiapas es uno de los estados que muestra cifras más altas de mortalidad materna, con 60 muertes registradas en 2011 (OMM, 2011). La alta tasa de mortalidad materna indica que en una región existe una inadecuada organización y funcionamiento de los servicios de salud. Asimismo, constituye un indicador de las condiciones de marginación de la mujer (Sánchez, et al., 2006).

En este contexto histórico de desigualdad surgió el CESC y, a pesar de sus esfuerzos no se ha modificado de manera significativa. En el siguiente apartado, explicamos que a inicios de 1980 las zonas indígenas en la Frontera de Chiapas recibieron una enorme población en refugio. Este hecho, evidenció aún más las carencias gubernamentales para proteger el derecho a la salud de las mujeres indígenas y, la necesidad de la propia sociedad de auto-organizarse para proveer niveles mínimos de atención sanitaria.

### **I. Primera etapa: el inicio del CESC vinculado al refugio guatemalteco**

#### **El contexto político del refugio guatemalteco**

El trabajo del CESC se enmarca en el contexto regional chiapaneco que tiene características y coyunturas particulares. Chiapas siempre ha estado marcado por la cercanía que tiene con Centroamérica y comparte con los países vecinos características culturales e históricas importantes. Por esto, los movimientos políticos de los países vecinos representan tanto una oportunidad para crear lazos de solidaridad entre grupos contestatarios de ambos países, como una amenaza de inestabilidad social y política para el gobierno chiapaneco y mexicano. En particular la guerra civil guatemalteca generó olas de decenas de miles de migrantes refugiados que cruzaron la frontera sur de México en búsqueda de un ambiente de mayor seguridad.

#### **El refugio guatemalteco**

Los refugiados se establecieron a lo largo de la frontera en cuatro distintas áreas: la costa de Tapachula, el municipio de Frontera Comalapa y las selvas de Margaritas y Ocosingo, con mayores concentraciones en la Selva Lacandona. Estos asentamientos estaban compuestos por indígenas que pertenecían a diversas etnias mayas, principalmente Kanjobales, Mames, Chujes, Jacaltecos, Quichés, Kakchiqueles, Choles y Kekchis, quienes eran mayormente monolingües y analfabetas (COMAR, 1988a en Freyermuth y Godfrey, 2006:24).

Según Freyermuth y Godfrey (2006), en 1984 las cuentas oficiales de refugiados en México eran de 46,000, aunque las extraoficiales reportaban más de 90,000. De la población refugiada, 65% eran infantes, 20% mujeres y un 15% eran varones adultos. Las condiciones de salud en las que llegaban los guatemaltecos a establecerse en territorio mexicano eran graves. Sufrían una combinación de enfermedades como tuberculosis, desnutrición, paludismo y parasitosis intestinal. No obstante, los refugiados contaban con sus propios recursos en salud: curanderos y promotores de salud. Sin embargo, esto fue insuficiente debido a la gravedad y frecuencia de las enfermedades que la población padecía (Freyermuth y Godfrey, 2006). No obstante, los promotores no sólo jugaron un papel central para la

provisión comunitaria de salud sino que también fungieron como interlocutores del gobierno y de las ONG's.

### **Los actores gubernamentales en salud para refugiados**

Según Freyermuth y Godfrey (2006), inicialmente los campamentos de refugiados tenían poca presencia de instituciones estatales. Sin embargo, uno de los primeros actores gubernamentales en tener presencia en la provisión de servicios de salud fue el Hospital General de Comitán, seguido de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)<sup>260</sup> que reorientó algunos servicios que ya existían, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)<sup>261</sup>. Además, para responder adecuadamente a las necesidades de salud de la población refugiada el IMSS-COPLAMAR (programa del IMSS para atender a los no afiliados) designó a 80 personas en un equipo móvil para dar atención médica básica y vacunación a quienes vivían en la selva. Inicialmente la COMAR se coordinó tanto con el Hospital General de Comitán como con el IMSS para la atención a la salud, aunque terminó también por ofrecer servicios en una escala limitada (ibíd.:33).

Además, el Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán” (INNSZ), parte de la estructura de la Secretaría de Salud a nivel federal, tenía presencia en la región a través de la División de Nutrición de la Comunidad con la finalidad de ayudar a los refugiados guatemaltecos (Freyermuth y Godfrey, 2006). El trabajo con refugiados por parte del INNSZ fue coordinado principalmente por el director del CCECSC e investigador del Instituto, cuyo equipo colaboró con el Hospital General de Comitán, con un programa de atención básica denominado “Atención Integral para Zonas de Emergencia”.

La estrategia para la atención implicó tener personal médico móvil para cubrir la zona. Además, se trabajó con los promotores de salud guatemaltecos de las propias comunidades de refugiados. En este sentido, hubo una estrecha colaboración entre el sistema “formal” de salud y el informal, como la única posibilidad de hacer frente a los retos de salud en el contexto del refugio, canalizando al Hospital General de Comitán los casos que requerían de atención específica.

### **Historia del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CCECSC)**

El nombre histórico de la organización en estudio es Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CCECSC), no obstante se ha identificado bajo diferentes nombres oficiales en ciertas etapas, incluyendo la actual<sup>262</sup>. En 1984, el CCECSC comenzó su trabajo debido a la emergencia humanitaria causada por la llegada de los refugiados guatemaltecos a la zona de la Frontera y la Selva. El CCECSC contó con el apoyo del INNSZ y del ACNUR y, en coordinación con el Hospital de Comitán, desarrolla su primer proyecto “Atención Integral para Zonas de Emergencia”.

---

260 Para 1985, la COMAR tenía 165 empleados y 140 de ellos trabajaban con refugiados guatemaltecos.

261 En el tiempo anterior a la llegada de los refugiados, el IMSS tenía la mayor presencia en el estado de Chiapas atendiendo al 85% de la población mediante sus Unidades Médicas Rurales (UMR). Las UMR se encontraban sobre todo cerca de los ejidos, estando así a una mayor distancia de la zona en la que se asentaron la mayoría de los refugiados (ibíd.).

262 En la actualidad su figura jurídica es Centro de Capacitación y Educación en Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CCEDESC). En 1996, el CCECSC se constituyó jurídicamente como asociación civil sin fines de lucro y se denominó Capacitación, Asesoría, Medio Ambiente y Defensa del Derecho a la Salud (CAMADDS). Es, decir, en este año se le agrega el componente de Defensoría del Derecho a la Salud con la finalidad de promover acciones a favor de las comunidades indígenas en el contexto del Levantamiento Zapatista.

El CCESC tenía por inicialmente estableció esquemas de vigilancia alimentaria con el fin de elevar el nivel nutricional de la población en la zona, especialmente, en los niños y en las niñas. Posteriormente consiguió apoyo de Fundaciones Europeas (Pan para el mundo y Ayuda Popular Noruega) lo que permite que se construya con la cooperación de 63 comunidades mexicanas y refugiadas guatemaltecas, una clínica en la localidad de Nuevo Poza Rica, Las Margaritas, Chiapas, a la que se le denominó “Unidad de referencia intermedia” (URI). Esta unidad brindaba atención médica general, de urgencias y atención en salud reproductiva y nutricional, tuvo el primer laboratorio clínico y servicio de transporte de urgencias en la región con el fin de trasladar enfermos de gravedad hacia el Hospital General de Comitán. Desde su inicio, la URI estableció un programa para la capacitación de parteras y promotores comunitarios de salud en las localidades que colaboraron con su edificación.

### **El trabajo con promotores de salud en Nuevo Poza Rica, La Margaritas, Chiapas**

El programa de formación de promotores tuvo como herramienta central, desde abril de 1987 la publicación de un boletín mensual denominado “Pensamiento y Salud”. Estuvo dirigido a la comunidad en general, a mujeres, parteras, padres de familia, maestros y a los promotores de salud. En este boletín, mediante un lenguaje sencillo y con dibujos (mediante la metodología de educación popular<sup>263</sup>), se abordaron temáticas sobre los principales problemas de salud que afectaron a la comunidad para su identificación, prevención y medidas requeridas para enfrentarlos.

Los promotores eran tanto refugiados guatemaltecos como mexicanos. Y la prioridad de este equipo era mejorar las condiciones de salud en las comunidades pero con un énfasis en combatir la desnutrición infantil. El promotor realizaba actividades de atención primaria a la salud, entre las más importantes, se destacan la vigilancia nutricional o del crecimiento de los menores de cinco años, aunque también realizaban la detección oportuna de enfermedades, y canalización de las emergencias.

Con la capacitación mensual de promotores de salud, se formaron redes entre comunidades que conformaron el “Comité de Promotores de Salud”. De tal manera, fungieron como una organización propia de la comunidad y su papel se expandió de ser agentes que respondieron inicialmente a asuntos de salud, a atender cuestiones como el abasto de agua y cuestiones de cuidado de la tierra.

### **Conclusiones de la primera etapa**

Durante esta etapa, el CCESC tuvo una relación de colaboración con algunas instituciones gubernamentales (particularmente con el Hospital General de Comitán y el INNSZ) para brindar atención de la salud a la población refugiada. Por una parte, esto implicó una relación de sustitución porque las funciones de atención primaria a la salud que el Estado debía realizar fueron implementadas por el mismo CCESC. La capacidad estatal tanto del personal como de la infraestructura en salud fue limitada y no pudo satisfacer las necesidades en salud de las zonas aisladas y mucho menos en los campamentos de

---

<sup>263</sup> El proceso de conocer e integrar las metodologías de educación popular en los proyectos de salud, ocurrió en gran medida nutriéndose de la vinculación regional y nacional con otros grupos que trabajaban con estas metodologías. En un inicio fue a través de la Red Alforja de Educación Popular y de la Red Nacional de Educación Popular en México. Además, en Chiapas, los espacios creados por las redes nacionales propiciaron una articulación local en la PRODUSSEP: Red de Grupos de Salud Popular.

refugiados<sup>264</sup>. Hubo poca influencia en el diseño de políticas permanentes, pero hubo impacto en la protección de la salud de las mujeres, niños y niñas indígenas. La relación más estrecha con actores gubernamentales fue con aquellas instancias que tenían poco poder de decisión política.

El trabajo con promotores de salud demostró tener gran potencial para la organización comunitaria y logró ofrecer un trato más adecuado en términos de pertinencia cultural, al tener gente de la misma comunidad (hablando la lengua de las personas que vivían en los campamentos) haciéndose cargo de la atención primaria a la salud. Además, se instauró la capacitación comunitaria dirigida a la prevención de enfermedades, así como una defensa de la visión integral en la salud y todo ello, se relacionó con temáticas de sustento ambiental y recursos naturales. Este método de atención a la salud, formación y capacitación de promotores, implicó que los problemas de salud fueran atendidos desde la comunidad<sup>265</sup>. Estas acciones ofrecieron una alternativa pública para atender los problemas de salud. No obstante, en esta etapa, la influencia en los círculos de toma de decisión en la administración pública en salud fue limitada.

## **2. Segunda etapa: El CCESC en una década zapatista**

### **Un cambio en el escenario chiapaneco**

Con el anuncio del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el primero de enero de 1994, el contexto estatal cambió por completo. Las demandas de los grupos insurgentes buscaban la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y, aunque no era el componente central, la condición inaceptable de salud de los inconformes estaba entre los reclamos (Sánchez, et al., 2006).

Este conflicto interno provocó una nueva situación de emergencia y precariedad en salud, precisamente porque se generaron nuevos desplazamientos forzados. De 1994 a 1998 hubo entre 50,000 y 84,000 personas que tuvieron que dejar sus lugares de origen a causa del conflicto armado, 99% de esta población era indígena. El problema de los desplazados internos provocó la instalación de bases militares del Ejército Mexicano bajo el pretexto de poder atender las necesidades de los afectados (Arana y Del Regio, 2012). Por otra parte, el gobierno federal usó sus programas para inducir el regreso de las comunidades indígenas a su lugar de origen y asegurar el control o la destrucción de los municipios zapatistas autónomos. Durante la administración de Ernesto Zedillo, de 1994 a 2000, se invirtió \$3.5 billones de pesos en programas sociales, uno de los más importantes fue el programa Oportunidades (antes Solidaridad). En estos años Chiapas recibió una gran proporción (22%) de los fondos federales destinados a este programa, cubriendo aproximadamente a la mitad de la población del estado (Sánchez, et al., 2006).

En la contraparte, los territorios zapatistas declararon el rechazo a las instituciones estatales, lo cual implicó evitar interactuar directamente con sistema oficial de salud. Por ello organizaron un Sistema de Salud Autónomo Zapatista. Sin embargo, en la práctica se aceptó la canalización de pacientes

---

<sup>264</sup> Se describe la relación de tipo sustitutiva, pues aunque el Estado en estas localidades no se encontró presente antes de que entrara el CCESC, el mandato de las autoridades sí fue proveer de servicios de salud a toda la población. En este sentido, la organización está supliendo las carencias estatales, o bien sustituyendo los servicios ausentes.

<sup>265</sup> La URI funcionó como vínculo en los casos derivados a un segundo o a un tercer nivel de atención.

a un segundo nivel de atención, además de la obtención de medicamentos y vacunas y, algunas situaciones para erradicar las epidemias resultaron en una coordinación con el Sistema Nacional de Salud (Cuevas, 2007; Amoroz, 2011).

### **El papel del CCESC ante el conflicto chiapaneco**

El contexto político chiapaneco a partir de 1994 implicó nuevos retos para el trabajo del CCESC, a raíz de lo cual hubo una mayor diversificación de su trabajo. En enero de 1994, el CCESC se unió a un grupo de trece de las OSC más importantes de Chiapas y formaron la Coordinación de Organismos no Gubernamentales por la Paz (CONPAZ). Esta coordinación tuvo “el propósito explícito de actuar políticamente en el contexto abierto por la insurrección armada” (Castro Apreza, 2007:74). Si bien CONPAZ se adjudicó el objetivo más amplio de velar por los derechos humanos, también fue un espacio donde el CCESC (junto con otras organizaciones de salud) pudo dar fuerza a sus demandas específicas relacionadas con su temática. Así, CONPAZ formó comisiones de trabajo, una de las cuales era médica y desde ahí se exigió “un programa de salud en condición de emergencia”. Además, se buscó reivindicar el derecho “a luchar por el reconocimiento del estatuto internacional de la neutralidad del trabajo médico en las zonas de guerra por parte del gobierno federal y su ejército y por parte de los zapatistas” (Reygadas, 1998). Más concretamente, el CCESC junto con otras organizaciones civiles de CONPAZ, redactaron y promovieron la “Declaración por la neutralidad de la atención para la salud durante el conflicto en Chiapas”. De esta forma, defendieron la necesidad de ofrecer servicios de salud para la población civil de todos los signos políticos y, protegieron el trabajo de los médicos y promotores de salud en las regiones afectadas por el conflicto armado<sup>266</sup>.

Incluso, tras la disolución de CONPAZ, el CCESC dio seguimiento a esta demanda a través de investigaciones en colaboración con otras organizaciones, por ejemplo, con *Physicians for Human Rights* (Médicos por los Derechos Humanos) y, en el Informe Alternativo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales elaborado en 1999 junto con el Comité de la ONU y organizaciones civiles nacionales. En estos documentos se visibilizaron y denunciaron las consecuencias de la falta de neutralidad médica por parte de los servicios estatales, fueran estos civiles y/o militares, de salud en las zonas de conflicto. Un tema específico en que el CCESC tuvo un rol destacado fue en torno a la vacunación. En particular, su papel fue de actor intermediario para facilitar el acceso a las vacunas en las comunidades donde trabajaba y, su aplicación por los promotores de salud. Por una parte, en sus estudios se buscaban los casos en los que se le prohibía al personal de salud vacunar a niños cuyos padres no apoyaban al PRI (ver Sánchez, et al., 2006). Por otra parte, trabajaron en reconstruir la confianza hacia las instituciones médicas para lograr una mayor aceptación de las vacunas por parte de las comunidades en las que trabajaban<sup>267</sup>. Además,

---

266 Tomado de la página del CCESC, disponible en <http://ccescaracoldeltiempo.blogspot.mx/> consultado por última vez el 10 de febrero de 2014.

267 En este sentido, el tema de las vacunas fue incluido en los materiales de capacitación del CCESC, explicando en términos muy sencillos que: En Chiapas, desde el inicio del conflicto armado, en enero de 1994 la vacunación se interrumpió casi por completo en muchas regiones. Al principio las instituciones de salud se retiraron; después cuando quisieron regresar a trabajar se encontraron con que las comunidades habían perdido confianza y en muchas de ellas ya no se les dejó trabajar. Además, surgió la idea de que las vacunas no debían ser aceptada por venir del gobierno [...] Después de [...] explicaciones en muchas comunidades, las poblaciones que no querían vacunas decidieron aceptarlas, pero pidieron que fueran aplicadas por sus promotores de salud, por la Cruz Roja o por organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, esta condición no fue aceptada

hacían la vinculación con las instancias de la Secretaría de Salud para el abastecimiento de las vacunas (Entrevista a integrante del CCESC). Así, el papel del CCESC en estos años no sólo tomó un tinte más de denuncia a las faltas de las autoridades, sino que también fue el del actor “neutral” que facilitó la atención no discriminatoria a la salud, tanto por buscar abrir canales de acceso para abastecer de medicamentos a las comunidades zapatistas, como porque sus propias instancias de salud (en particular la URI en Nueva Poza Rica) siempre mantuvieron el principio de neutralidad médica.

### **Conclusiones de la etapa**

Además de recomendaciones internacionales que instaban al gobierno a garantizar la neutralidad médica de la atención a la salud, algunos resultados del trabajo de denuncia del CCESC se vieron con los años, al generar un cambio en el entendimiento de las responsabilidades gubernamentales en materia de salud y de la carga política discriminativa que trae negar servicios de salud (Eibenschutz y Arana, 2005:143) Además, la interferencia del ejército en las acciones de salud en la actualidad prácticamente ha desaparecido. Aunque es difícil saber en qué medida contribuyeron las acciones del CCESC a estos cambios, es probable que sí hayan abonado significativamente.

En este periodo, sin embargo, se hace más evidente la triple tarea que asume el CCESC. Por una parte, fungió como capacitador de promotores, por otra, abogó por el derecho a la salud de las comunidades afectadas por el conflicto armado y, por último, fue intermediario neutral con la capacidad de canalizar insumos sanitarios a las unidades médicas y a los casos que necesitaban atención especializada. Aunque había una relación de demanda a las autoridades del área en salud, el trabajo de los promotores de salud (en campo) siguió sin establecer vínculo formal con las autoridades de salud en Chiapas. Cuando había necesidad de referir a algún paciente porque requería atención especializada los referían al hospital privado (San Carlos), aunque todavía se usaba el vínculo con el Hospital General de Comitán. En todo caso, la relación era de competencia por la oferta de servicios de salud, lo cual hizo que gradualmente la URI perdiera su relevancia como principal ofertante de servicios de salud primaria.

### **III. Tercera etapa: asesoría en salud de la mujer en un contexto de apertura**

#### **El escenario de transición y descentralización**

Este periodo inició con una transición tanto en el gobierno federal, con la llegada de Vicente Fox y el Partido de Acción Nacional (PAN) a la presidencia en el año 2000, como en el gobierno estatal, con la victoria de una coalición opositora que llevó en 2001 a Pablo Salazar Mendiguchía a ser gobernador. Esta nueva etapa generó cambios en la clase política y, dio la oportunidad de entrada a nuevos actores en puestos de poder, por lo que se abrieron posibilidades de modificaciones.

En términos de las políticas públicas federales de salud, en los primeros años del gobierno del PAN se creó el Seguro Popular con el objetivo de ampliar la cobertura para población no asegurada. Esto implicaba una afiliación voluntaria con un costo proporcional a las posibilidades. Setenta mil familias de Chiapas han sido inscritas en este programa, sin embargo, el programa sólo cubre una cantidad limitada de enfermedades y tratamientos (Sánchez, et al., 2006).

---

por el gobierno [...] El problema que se vive ahora, a principios de 1996 es que después de dos años de conflicto, miles de niños no han sido vacunados. Por esta razón, el peligro de que haya epidemias aumenta día con día (McCall, 2010).

Otro programa promovido desde la Secretaría de Salud particularmente para atender a las mujeres embarazadas fue Arranque Parejo en la Vida, que se inició en Chiapas a partir del 2002 en la región fronteriza y en San Cristóbal de las Casas. Esta política buscaba detectar tempranamente los embarazos de riesgo, esta estrategia era complementada por acciones de capacitación y provisión de infraestructura (Freyermuth y De la Torre, 2009).

Más allá de las estrategias federales, la oportunidad de la coyuntura permitió que hubiera un esfuerzo multisectorial coordinado desde el ámbito estatal. Un ejemplo de esto es el Programa Vida Mejor Para las Mujeres, las Niñas y los Niños (Vida Mejor). En Chiapas, este programa “consistió en un paquete de servicios de atención primaria a la salud financiado con recursos estatales para municipios con muy alta marginación” (Orozco, González, Kageyama y Hernández, 2009:107). Para el nacimiento y diseño del programa fue fundamentales el trabajo del CCESC y su trayectoria, en términos de metodologías de trabajo en salud con mujeres.

### **El CCESC y sus antecedentes en trabajo con mujeres**

El CCESC siempre incluyó en sus proyectos a las mujeres indígenas, aunque no específicamente con enfoque de género (en parte porque se temía que este discurso generara una respuesta violenta por parte de la comunidad). Desde el inicio, entre los temas de las pláticas de educación popular, se discutían algunos relacionados<sup>268</sup>, y en los boletines de “Pensamiento y Salud” se explicaron cuestiones del embarazo, la leche materna, la planificación familiar, entre los más destacados.

La muerte materna de la esposa de uno de los promotores de salud motivó un cambio en el trabajo del CCESC en cuanto al enfoque con las mujeres, pues fue evidencia cercana de que el trabajo con promotores no era suficiente cuando se trataba de proteger la salud de las mujeres<sup>269</sup>. Por otra parte, la idea del proyecto “Casas de salud de la Mujer” empezó a gestarse desde el inicio, pues los niños que padecían desnutrición severa no mejoraban su estado de salud con la despensa recibida como un apoyo gubernamental a la población refugiada.

El CCESC entonces vio la necesidad de elaborar una estrategia complementaria que consistió en visitar diariamente, en sus casas, a los niños con desnutrición severa para platicar con la madre, conocer la situación de salud del niño y su alimentación. Esto comenzó a dar buenos resultados y se empezaron a generar relaciones de confianza entre las madres y las trabajadoras de la salud. Así, el equipo del CCESC fue descubriendo que dentro de las familias había problemas de alcoholismo y violencia intrafamiliar. Las madres de los niños con desnutrición no asistían a la clínica para consultar su propio estado de salud, sólo acudían para llevar a sus hijos cuando la situación era apremiante. Además, las mujeres no asistían a la clínica porque el personal de salud de la misma estaba conformado mayormente por hombres. El equipo de salud del CCESC se dio cuenta de que la cuestión del género constituía una barrera para acceder a los servicios y, amplió el enfoque del proyecto para atender tanto a los niños y las niñas con desnutrición como a sus madres.

---

<sup>268</sup> Entrevista a ex integrante del CCESC

<sup>269</sup> Entrevista a integrante del CCESC

De tal forma, nacieron las “Casas de Salud de la Mujer” y se construyó, en la parte superior de la URI, un espacio que llevó este nombre. En total se construyeron cinco Casas de Salud de la Mujer en la región. Los municipios que participaron en este proyecto fueron Las Margaritas, Las Trinitarias e Independencia. Se procuró que en esas Casas siempre hubiera una encargada, en este caso se trataba de una enfermera o una auxiliar de salud capacitada apoyada por una promotora de la comunidad. Para las cinco Casas había una médica que debía encargarse de ofrecer capacitación a las responsables de las clínicas.

El concepto de este proyecto fue “Mujeres atendiendo mujeres”. Se trabajaron temas como el derecho que tiene una mujer a decidir sobre su propio cuerpo (salud sexual y reproductiva, planificación familiar). Además, se abordó ampliamente el tema de la nutrición, desde un enfoque preventivo, y se realizaron revisiones ginecológicas. Esta experiencia, junto con el ejemplo de un caso particular en Brasil, derivó en la metodología que el CCESC denominó “consultas colectivas”<sup>270</sup>. Las consultas colectivas buscaban atender la salud de la mujer embarazada y de sus hijos, haciendo grupos de seguimiento según el momento de embarazo y la edad de los hijos (CCESC, 1996:21).

Esta metodología fue una de las innovaciones que el CCESC considera como centrales de su trayectoria y, en ella se sintetizan aprendizajes de años de trabajo. Por tal razón “se sistematizó y validó entre 1997 y 1999 con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)”<sup>271</sup>. Ante un escenario de mucho mayor acceso a las instancias rectoras de la política de salud estatal, el CCESC aprovechó para buscar su réplica a una escala mayor.

### **El trabajo del CCESC en el nuevo milenio y el programa Vida Mejor**

Con la llegada del nuevo gobierno y la apertura de espacios a una nueva élite política, el director del CCESC, tuvo oportunidad en 2003 de trabajar como asesor del Secretario de Salud de Chiapas. Precisamente por esta cercanía, se abrieron nuevas posibilidades para que la metodología de las consultas colectivas pudiera retomarse en esferas de toma de decisión en materia de salud.

El resultado fue un programa coordinado desde la Secretaría de Desarrollo Social de Chiapas, en coordinación con las Secretarías de Desarrollo Social, Salud, Educación, el Instituto de Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Desarrollo Humano. En 2005 se focalizó la atención en 154 localidades de 63 municipios para cubrir una población de 103,487 personas. El CCESC pretendía que la intervención sea “a la comunidad y no a los individuos” (Sánchez, et al., 2006), con el objetivo de “crear un sentido de responsabilidad comunitaria en salud y disminuir la división en las comunidades”. A su vez, buscaba mejorar las condiciones de vida de las mujeres, las niñas y los niños mediante acciones integrales de salud, que incluyeran aspectos como la educación, el agua, la vivienda y la promoción de la sustentabilidad alimenticia.

---

270 En Brasil, el director de la organización vislumbró la semilla de lo que después serían las “consultas colectivas”. Por ello, invitó a María del Carmen De Luna García (coordinadora de las casa de salud de la mujer) a conocer esa experiencia. Entonces De Luna viajó a Brasil y pudo observar cómo un médico reunía a varias mujeres, que asistían a la consulta y que estuvieran amamantando a sus hijos, para que compartieran sus dudas, inquietudes y experiencias. Él les explicaba cómo podían mejorar su técnica, lo importante era que compartieran aprendizajes y experiencias.

271 Tomado de la página del CCESC <http://cesccaracoldeltiempo.blogspot.mx/> consultado por última vez el 14 de enero de 2014.

Para la parte de salud, se reproducen los cuadernillos de las consultas colectivas elaborados por el CCESC y se capacita al personal médico para llevarlas a cabo en las instituciones gubernamentales en salud. Como diseño original se crearon fondos comunitarios de 5 mil pesos para apoyar a las familias que tuviera una emergencia en salud, en particular necesidades obstétricas (Díaz, Castañeda, Meléndez, Meneses, 2007).

Uno de los logros del programa ha sido reducir la desnutrición en un 40% en niños menores de cinco años (Sánchez, et al., 2006). Para las mujeres, la información brindada acerca de sus derechos sexuales y reproductivos “ha significado un cambio inclusive en la capacidad de negociación con la pareja” (Nazar, et al., 2007). Sin embargo, el programa se enfrentó también a muchas dificultades. El principal obstáculo fue que la competencia frente al programa federal Oportunidades (Díaz, et al., 2007; Sánchez, et al., 2006) pues los incentivos que otorga suelen generar mayor respuesta, a veces contraria a las actividades que buscaba fomentar Vida Mejor. Otro reto fue la dificultad de alcanzar una cobertura pertinente para resolver los problemas en una escala estatal (Díaz, et al., 2007). Además, las metodologías basadas en la participación comunitaria y la construcción de confianza, perdían su calidad cuando se capacitaba al personal médico en grandes cantidades<sup>272</sup>. Estas complicaciones son muestras del reto que significa transferir metodologías que están comprobadas en una escala comunitaria para ser utilizadas en instituciones gubernamentales a una escala masiva.

### **Conclusiones parciales**

Este acercamiento inesperado con las instituciones estatales plantea varias preguntas en términos de la incidencia del trabajo del CCESC en las políticas de salud. Sin duda, es evidente que fue la época de mayor influencia directa en los planes y políticas de gobierno. Sin embargo, es importante reflexionar si el papel de asesoría directa es óptimo para una OSC y cuáles son los sacrificios que implica colaborar directamente con el gobierno. A esto, se suma las preguntas acerca de la pertinencia en escalar el trabajo de una organización para ser replicado mediante el aparato estatal. Por una parte, la mera adopción de este programa puede verse como un gran éxito. Aunque, habría que mirar sus resultados en términos de permanencia institucional, así como de equidad en salud y empoderamiento ciudadano. Por otra parte, esta cercanía entre sociedad civil y política debe caracterizarse y entenderse mejor para poder identificar cuándo implica una relación virtuosa que ayuda a una mayor representación de los intereses ciudadanos en la esfera pública y, cuándo esta afinidad puede establecerse en detrimento de los intereses de los “representados” (muchas veces involuntariamente).

### **RETOS Y APRENDIZAJES GENERALES**

El estudio de la trayectoria de esta organización arroja luz sobre varios elementos del trabajo de las OSC y su relación con actores gubernamentales. En primer lugar, una de las intenciones de la presente investigación, es subrayar la importancia del contexto como un factor determinante en el trabajo de cualquier organización. No sólo es relevante la época histórica por las ideologías y valores que predominan en diversos ámbitos, sino también porque el trabajo previo, sus retos y limitaciones así como las reflexiones y soluciones que se forjan a partir de éstas, marcan el trabajo posterior. Esto es

---

<sup>272</sup>Entrevista a ex integrante del CCESC

particularmente evidente cuando se analizan los cambios tanto en la visión como en las prioridades y las mismas actividades referidas al trabajo con mujeres.

Al principio el trabajo del CCESC estuvo enfocado en atender las necesidades de la población refugiada, y en responder a las necesidades médicas, por ello, sus objetivos también se enmarcaban en términos biomédicos. Con el paso del tiempo, y en particular ante el conflicto zapatista, incorporaron otra perspectiva, la de los derechos humanos. Fue por esta razón que el CCESC cambió de nombre añadiendo el mote de Defensoría de Derecho a la Salud. Por otra parte, la realización plena de sus objetivos contribuyó a que se integrara un enfoque participativo desde un inicio y, por lo tanto, al ofrecimiento de servicios de salud con una visión intercultural de la salud. A diferencia de lo que podrían ofrecer las instancias gubernamentales. Sin embargo, esto no se tradujo en una reivindicación de la medicina local ni de la identidad étnica.

Con el caso de la perspectiva de género sucedió algo similar. El trabajo con mujeres comenzó por ser secundario, sin embargo, para poder obtener un mejor resultado en la nutrición infantil fue necesario un mayor acercamiento con las madres. Finalmente, se incorporó el objetivo de empoderar a las mujeres, lo que si bien no estaba definido como tener “perspectiva de género” lo acabó siendo. En este sentido, su trayectoria histórica sirvió tanto para ampliar el discurso que inicialmente se enfocaba en la justicia campesina, más que indígena, pero que además no tomaba en cuenta la participación y agencia de las mujeres.

En términos de incidencia en políticas públicas la revisión histórica también da un panorama muy esclarecedor. El caso del CCESC ejemplifica la posición ambivalente que puede tener una OSC al estar vinculada con ciertas fracciones del gobierno (por ejemplo con el INNZS). Sin embargo, no consiguió tener acceso a los círculos en la toma de decisión en las políticas relevantes para la población con la que trabajaba. Las etapas que distinguimos de acuerdo con las coyunturas muestran cómo el contexto moldea la estrategia política de una organización, por lo que ya en la etapa del zapatismo el camino que se tomó para asegurar la neutralidad médica fue la denuncia y el monitoreo constante de las acciones del Ejército. En cambio, en la etapa de la articulación cuando los actores gubernamentales eran más cercanos, la forma de tener influencia fue mediante la colaboración directa.

El contraste histórico también permite determinar el valor de una OSC en diversos escenarios y las distintas funciones que puede desempeñar. Si bien se ha cuestionado el paradigma del Estado paternalista provisor de servicios, también se ha recalcado que la sociedad civil no siempre es eficiente cuando compite con las políticas gubernamentales. Una solución, que vemos posible, es la adopción de los programas de las OSC y su transformación en políticas públicas, tal y como sucedió con el programa Vida Mejor. Sin embargo, este tipo de transferencia en metodología tiene muchos obstáculos, pues la adaptación de las políticas para cada localidad es inviable, y eso es lo que precisamente determina el valor de una organización de la sociedad civil como provisor de servicios. Una combinación de ambas posibilidades podría ser una solución: el sector gubernamental podría propiciar la articulación y el fortalecimiento del ejecutor local de la sociedad civil, que contribuye a la solución de problemas públicos. Por otra parte, las OSC que trabajan en el ámbito local no deben dejar del lado el panorama macro, y asimismo, deben buscar espacios para la incidencia en el diseño de las políticas. Los espacios se

encuentran en aquellas instancias donde sucede la toma de decisión para transmitir sobre todo la visión en cuanto a la definición del problema público, así como para poder comunicar las visiones y prioridades de los actores locales.

Por último, en términos de los sistemas de salud, el caso del CCESC también ayuda a recalcar que el momento histórico es importante para entender cuáles son los actores relevantes en el ámbito de la salud. Una de los aprendizajes que resaltan en el caso, es que las instituciones que más afectan a la salud de la población no siempre son las dedicadas a este tema. Por ejemplo, para el caso del refugio, la COMAR fue el actor relevante que afectó el destino de los refugiados, y por ende su salud. De forma mucho más marcada, durante el conflicto armado, el Ejército tuvo un peso fundamental en la provisión de salud en las comunidades afectadas. En este sentido, es importante reflexionar y recalcar las responsabilidades en salud que tienen las instancias públicas, incluso cuando no se trate de su labor principal.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguayo, Sergio y Laura O'Dogherty (1989) "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo" en Sergio Aguayo, Laura O'Dogherty, HanneChristense, [et. al] Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo: condiciones sociales y culturales, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, El Colegio de México, México.
- Amoroz Solaegui, Iliana (2011) "El derecho a la salud en comunidades indígenas del estado de Chiapas" en *Pueblos y fronteras*, v.6, n.11, junio-noviembre.
- Arana, Marcos y María Teresa Del Regio (2012), *Estudio sobre los desplazados por el conflicto armado en Chiapas*, Programa conjunto OPAS-1969, México D.F.
- Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CCESC) Pensamiento y salud, núm. 41, junio.
- Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CCESC) "Prevención de la desnutrición", Pensamiento y salud, nueva época, núm. 3, junio de 1996
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2012, *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México*, México.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), 2007, *Índice de marginación a nivel localidad 2005*, México.
- 2010, *Índice de marginación por localidad 2010*, México.
- Cruz Burguete, Jorge Luis (2000) Integración de los refugiados guatemaltecos en Campeche, en *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 3, septiembre-diciembre, pp. 555-580, El Colegio de México, México.
- Cuevas, J. H. (2007), "Salud y Autonomía: el caso de Chiapas", HealthSystemsKnowledge Network (IDRC-WHO).
- De Vos, Jan (2003) "Introducción", en Jan De Vos (compilador) *Viajes al desierto de la soledad. Un retrato hablado de la selva lacandona*, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Díaz Echeverría, Daniela, Martha Aída Castañeda Pérez, David M. Meléndez Navarro, Sergio Meneses Navarro, 2007, *Muerte materna y seguro popular*, Fundar, México D.F.

- Freyermuth Enciso, Graciela y Godfrey, Nancy ([1993] 2006), *Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de emergencia*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Gobierno del Estado de Chiapas, Instituto Chiapaneco de Cultura, Secretaría de Educación Pública, México.
- Freyermuth Enciso, Graciela y De la Torre Hernández, Cecilia (2009), “Inequidad étnica y tropiezos en los programas. Crónicas de la muerte materna en Chiapas” en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coord.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, Tomo II, pp. 203-251, El Colegio de México-Afluentes, México.
- Eibenschutz, Catalina, y Arana, Marcos (2005), “La lucha Zapatista y la salud, agresión cultural, resistencia y poder indígena” en Centro de Estudios y Asesoría en Salud, *Informe Alternativo de Salud en América Latina*, Quito, III Asamblea Mundial de Salud de los Pueblos, pp. 138-146
- Exchange, G. (1999). On the Offensive: Intensified Military Occupation in Chiapas Six Months Since the Massacre at Acteal. Publicación en línea consultada en <http://www.globalexchange.org/campaipTis/mexico/OntheOffensive.html>. Consultado por última vez el 10 de enero de 2014.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2010, *Censo General de Población y Vivienda*, México.
- Obtenido en:  
[http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta\\_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est](http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est) consultado el 1 de febrero de 2012
- Kovic, Christine, 2001, “Para tener vida en abundancia: visiones de los derechos humanos en una comunidad católica indígena” en Pedro Pitarch y Julián López García (editores) *Los Derechos Humanos en tierras mayas. Política, representaciones y moralidad*, Sociedad Española de Estudios Mayas, Madrid.
- McCall, Julia (2010), *ConflictingRights: Usingrights-basedapproaches in Chiapas, México*, Tesis de maestría en Conflicto, Territorios e Identidades, RadboudUniversityNijmegen. Documento electrónico consultado por última vez el 10 de enero de 2014 en  
<http://gpm.ruhosting.nl/mt/2010MASG27McCallJulia.pdf>
- Nazar, Austreberta, Benito Salvatierra, Emma Zapata y René Estrada, 2007, “Descentralización, alternancia política y género en la prevención de la muerte materna en Chiapas, México”, *Revista Mujer Salud / Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe RSMLAC* pp. 43-53
- Observatorio de la Mortalidad Materna en México (OMM), *Numeralia 2011. Mortalidad materna en México*, 2011
- Orozco Núñez, Emanuel, González Block, Miguel Ángel, Kageyama Escobar, Luz María y Hernández Prado, Bernardo (2009) “Participación social en salud: la experiencia del programa de salud materna Arranque Parejo en la Vida”, en *Salud Pública de México*, vol. 51, no. 2.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas (CDI), 2010, *La mortalidad materna indígena y su prevención*, (Folleto) México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México.
- Reygadas Robles Gil, R. (1998). *Abriendo veredas: iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*, México

Reygadas Robles Gil, Rafael y Zarco Mera, Carlos (2005) *Derechos sociales. Experiencias de desarrollo local en México*. Capítulo 3: “Desarrollo de un sistema local de salud, alimentación y protección del medio ambiente en la región de pobreza extrema en el estado de Chiapas. Centro de Capacitación, Asesoría, Medio Ambiente y Defensa del Derecho a la Salud, A.C.”, Consejo de Educación de Adultos de América Latina, A.C. Fundación Ford, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

Rivera Farfán, Carolina, García Aguilar, María del Carmen, Lisbona Guillén, Miguel, Sánchez Franco, Irene (2011) *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.

Sánchez Pérez, Héctor Javier, Arana Cedeño, Marcos y Ely Yamin, Alicia, 2006, *Pueblos excluidos, comunidades erosionadas. La situación del derecho a la salud en Chiapas, México*, Physiciansfor Human Rights (SÁNCHEZ Y OTROS, 2006), El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos-Defensoría del Derecho a la Salud (CCESC-DDS), Estados Unidos de América.

Secretaría de Salud (SSA), 2008, *Programa de acción específico 2007-2012. Cáncer cervicouterino*, México. Documento electrónico consultado por última vez el 11 de enero de 2014 en:

[http://www.spps.gob.mx/images/stories/SPPS/Docs/proy\\_prog/7.\\_pdatcc.pdf](http://www.spps.gob.mx/images/stories/SPPS/Docs/proy_prog/7._pdatcc.pdf)

Skidmore, T. E., & Smith, P. H. (2001). *Modern Latin America*, 5ª edición, Oxford University Press.

Página web del CCESC:

<http://ccescaracoldeltiempo.blogspot.mx/>

Consultado el 14 de enero de 2014

**La cuenta pública municipal:  
una revisión a las leyes de fiscalización en el país respecto de las sanciones aplicadas**

**Aurea Arellano Cruz**

Universidad de la Sierra Sur

aarellano@unsis.edu.mx

**Miguel Cruz Vásquez**

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla

miguel.cruz@upaep.mx

## **INTRODUCCIÓN**

Entre los diversos instrumentos y modalidades de la rendición de cuentas existentes en la administración pública destaca la cuenta pública, documento que los entes fiscalizables deben entregar anualmente a las Legislaturas Locales, las cual consiste en un reporte para que los entes públicos informen sobre el estado que guardan sus finanzas públicas, por su parte el poder legislativo, a través de sus órganos técnicos realiza las funciones de fiscalización y vigilancia de los recursos públicos.

De acuerdo al artículo 115 Constitucional en su fracción IV, la cuenta pública municipal es el documento que las autoridades municipales tienen la obligación de presentar ante el Congreso Local, mediante el cual se presentan los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gasto público y el detalle sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales. La cuenta pública se rinde parcialmente cada mes, bimestre, cuatrimestre

El propósito de la cuenta pública municipal es obtener información, veraz, relevante y confiable del registro de las operaciones a través de una contabilidad integral; financiera y presupuestal, contable y programática, tal documento muestra los resultados del ejercicio presupuestal durante un periodo determinado y contiene los elementos para una evaluación financiera de las acciones de la gestión municipal, que permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

La cuenta pública municipal juega un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas, y la calidad con la que éste se haga muestra un avance, y la vía más formal e institucional de rendir cuentas en México.

Por ello es pertinente la revisión que se hace en este ensayo a las leyes de fiscalización en el país, con la finalidad de ubicar las sanciones previstas para las autoridades municipales por el incumplimiento de la obligación al no presentar en tiempo y forma el documento de la cuenta pública.

La metodología utilizada buscó ubicar en un estudio comparativo de las 32 leyes de fiscalización del país, qué entidades federativas incluyen sanciones en su legislación y cuáles son, además de identificar si señalan un procedimiento al respecto. Todo ello en función de tres variables, como: vigencia de la ley, aspectos que regula, por último las infracciones y sanciones previstas.

El ensayo se organiza de la siguiente manera: en la siguiente sección se presenta la revisión bibliográfica, en la tercera sección se muestran los resultados y en la cuarta los anexos con las tablas de contenido.

## **REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA**

### **Definición de Cuenta Pública**

Menciona Raúl Vázquez (2003, 357), que la “cuenta anual de la hacienda pública es el informe financiero, presupuestal, programático y económico que el poder ejecutivo envía a la Cámara de Diputados cada año, respecto a los resultados y la situación a que condujo su gestión administrativa”.

Por su parte, el INDETEC en 1998 mencionó que la cuenta pública anual se concibe en términos generales, como el documento financiero que refleja las operaciones y los resultados del quehacer hacendario municipal realizado en un ejercicio fiscal determinado. Se rinde parcialmente cada mes, trimestre o cuatrimestre (según sea el caso), y al finalizar el período de un año se presentan los resultados en forma acumulada.

Continuando con el mismo autor, éste refiere que la cuenta pública anual establece por un lado los resultados del ejercicio presupuestario con relación a los ingresos, al gasto público, al patrimonio y a la deuda pública; además, señala cuáles fueron las principales políticas financieras, económicas y sociales que se instrumentaron e influyeron en el comportamiento de las finanzas públicas del municipio. (INDETEC, 1998).

### **Fundamento legal**

Según Alfredo Carlos Victoria Marín, Leonardo García Zavala y Estela Guadalupe Cortez Rodríguez, el fundamento de la cuenta pública se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en la fracción IV artículo 74. Donde se establecen las funciones de vigilancia de la Cámara, las cuales abarcan la revisión de la Cuenta Pública y el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo a lo anterior, “la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación de

los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley”.

Por último, otra de las normas que se refieren a la fundamentación de la cuenta pública es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, la cual en su artículo primero menciona que la ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos y de los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

Además, en la misma ley se menciona que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Por otra parte, en la misma ley se menciona que la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta (artículo 3). Y que la fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes. (Artículo 4).

Así mismo, en el artículo 6 se menciona que los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, deberán atender los requerimientos que les formule la Auditoría Superior de la Federación durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita dentro de los plazos que se establezcan. Y cuando los servidores públicos o particulares no atiendan las recomendaciones que se hayan hecho, los titulares de las áreas responsables serán sancionados.

### **Clasificación**

En este apartado se tomará en cuenta la clasificación que propone la INDETEC en lo que respecta a la cuenta pública, la cual es de orden jurídico, contable y administrativo.

#### **a. De orden Jurídico**

Respecto a ésta, el INDETEC menciona como características principales de la cuenta pública lo siguiente: la cuenta pública para su formulación y presentación debe estar fundamentada, es decir, que todos los

pasos que se sigan desde su inicio hasta su presentación ante el Congreso, deben tener los fundamentos legales que le darán sustento y validez.

Otra de las características de orden jurídico de la cuenta pública es que “debe mostrar que las operaciones financieras se realizaron conforme a las disposiciones legales, debe de estar sujeta a las leyes que le dan sustento”.

b. De orden contable

En cuanto al orden contable, la cuenta pública según el INDETEC, debe expresar amplia y detalladamente los resultados de la actividad financiera municipal, entendiendo por ésta el que la información que se presente vía cuenta pública no muestre resultados que sólo busquen cumplir con los requisitos y que por tanto son convenencieros, sino que debe mostrar lo que se recibió y lo que se gastó.

Como segundo punto, debe estar soportada por los documentos comprobatorios de las operaciones realizadas. Los documentos comprobatorios servirán como evidencias de que la información que se está proporcionando es verídica.

En tercer lugar, la cuenta pública debe mostrar la congruencia de los presupuestos de ingresos y egresos autorizados y ejercidos, es decir, que muestre lo que se recibió y lo que se gastó, que en ningún caso se haya recibido un tanto por ciento y se gastó menos, si ocurre esta situación, las autoridades competentes serán sujetas a sanciones.

c. De orden administrativo

Las principales características que hay que tomar en cuenta en esta materia son que: debe señalar los logros y limitaciones del programa de trabajo hacendario realizado; debe mostrar la congruencia del ejercicio físico-financiero del programa general de trabajo desarrollado en el año; debe precisar cuáles fueron las políticas, lineamientos y sistemas administrativos que se implementaron para el mejor desarrollo y alcance de resultados de la actividad financiera.

### **Formulación de la Cuenta Pública**

Sotelo (1999) menciona que el proceso de formulación de la cuenta pública comprende tres etapas como lo son: la recopilación y sistematización de la información, la elaboración de los anexos, y por último la integración y presentación de la cuenta pública. Respecto a estas tres etapas, el autor señala las principales actividades que se realizan en cada una, como se muestra a continuación:

a. Recopilación de la información

Dentro de ésta etapa Sotelo menciona que en este primer paso se capta la información hacendaria y programática, y una vez que se haya obtenido esta información, se procede a la ordenación de la misma de acuerdo a su tipo y al orden cronológico en que se suscitaron las operaciones correspondientes. Por último se clasifica y analiza la información para detectar los aspectos más relevantes que habrán de incorporarse a la cuenta pública.

b. Elaboración de anexos

En esta segunda etapa el autor refiere los principales anexos, gráficas y cuadros estadísticos que se utilizaran como son: resumen de ingresos totales y derivados por cada rubro; análisis presupuestario de ingresos; resumen del gasto total por capítulo presupuestal, por programa, etc.; análisis presupuestario del egreso; análisis de las partidas ejercidas más significativas; estado de Origen y aplicación de recursos del ejercicio fiscal; relación de las obras públicas ejecutadas; descripción de los principales bienes cuyo gasto de inversión permitió incrementar el patrimonio y atender necesidades de servicios; estado de deuda pública y de posición financiera.

c. Integración y presentación de la Cuenta Pública.

A nivel federal, Raúl Castro Vázquez menciona que la información que debe contener la cuenta pública anual de la hacienda pública federal, son financiera, presupuestal y económica (con el fin de cumplir con lo establecido en la fracción IV del artículo 74 en la CPEUM con apoyo en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal) como se describe a continuación:

*Información financiera:* es la que se refiere a la obtención y la aplicación de los recursos y a su situación al final del ejercicio. La información mínima que debe de entregarse comprende cuatro subsistemas; subsistema de egresos; subsistema de fondos federales: subsistema de recaudación; subsistema de deuda pública.

*Información presupuestal:* ésta se refiere a las asignaciones aprobadas a cada entidad en el presupuesto de egresos y al importe que a dichas asignaciones ha sido radicado, comprometido y pagado; así mismo se refiere a las estimaciones o ingresos reales del ejercicio por cada fracción, inciso, sub inciso, etc., de la Ley de Ingresos. La información mínima que las dependencias deben entregar son divididas en los siguientes subsistemas: subsistema de egresos; subsistema de recaudación; subsistema de deuda pública.

*Información económica:* ésta comprende cédulas explicativas y en su caso justificativo del ingreso y del gasto, así como del endeudamiento registrado y de las políticas y estrategias aplicadas por cada uno de dichos conceptos. La información mínima que deben de entregar las dependencias, en subsistemas son: subsistema de egresos y subsistema de deuda pública. (Vázquez, 2003, 347-353).

Por su parte Sotelo (1999) menciona que en ésta se procede a hacer una redacción que describa relaciones o incorpore en su caso lo siguiente:

El entorno socio-económico en que se desarrolló el manejo de las finanzas municipales. Las principales políticas federales y las variables económicas que impactaron en el ejercicio financiero del municipio. Los resultados generales que se alcanzaron con el ejercicio del presupuesto, así como las causas que lo originaron. Los anexos gráficos y cuadros estadísticos que muestran los resultados cuantitativos de las operaciones financieras realizadas. Los anexos referentes a la documentación comprobatoria que se agrega por separado al documento.

En la guía técnica No. 5 del INAP se menciona que en cuanto a la presentación y aprobación de la cuenta pública, esta facultad le corresponde al Presidente Municipal el presentar la cuenta pública al

ayuntamiento en sesión de cabildo, éste la analizará, discutirá y, en su caso, la aprobará. Si el Ayuntamiento considera que la cuenta pública necesita ajustes o correcciones, la regresará a la Tesorería. (1985: 26).

Una vez aprobada la cuenta pública, el Secretario del ayuntamiento la enviará al Congreso del Estado, ahí la Contaduría Mayor de Hacienda, ahora -Auditoría Superior del Estado- revisará el documento, verificando si los resultados corresponden a las necesidades de ingreso y gasto y emitirá un dictamen que someterá al Congreso. Si es aprobada, el Congreso notificará al Presidente Municipal su conformidad para el cierre del ejercicio contable correspondiente, a través de un oficio denominado “finiquito”. (INAP, 1985).

#### Proceso de revisión y aprobación de la cuenta pública

En cuanto al proceso de revisión y aprobación de la cuenta pública, Sotelo menciona que existen dos tipos, interno y externo, los cuales se describirán a continuación así como el procedimiento para el caso de los municipios de Oaxaca.

##### a. Interno

Para Sotelo en el proceso interno intervienen diferentes órganos o dependencias del ayuntamiento como los son: tesorería, presidencia municipal, cabildo y la comisión edilicia. La tesorería formula la cuenta pública y la somete a consideración del Presidente Municipal, éste examina la cuenta, ordena enmiendas y presenta el documento al cabildo; por su parte el cabildo recibe el documento y lo turna a la comisión edilicia correspondiente. Ésta última analiza, revisa y evalúa la cuenta pública y emite dictamen que someta a consideración del Cabildo. Y como última instancia este último en pleno, analiza, discute y evalúa tanto el dictamen de la comisión edilicia como el propio documento de la cuenta pública; y en caso de su aprobación, emite el acuerdo de cabildo correspondiente.

##### b. Externo

Una vez aprobada internamente la cuenta, se remite el documento al Congreso Local para su revisión, análisis y evaluación, donde la tarea técnico-legislativa correspondiente a la revisión de la cuenta pública, se realiza a través de tres etapas:

*Primera etapa:* Esta comprende la revisión y análisis del órgano fiscalizador, enfocándose a las siguientes actividades: trabajos de auditoría contable, patrimonio, obra pública. Posteriormente se emiten un pliego de observaciones y recomendaciones y después el dictamen de auditoría.

*Segunda etapa:* ésta le corresponde a la comisión legislativa, la cual realiza una revisión, análisis y evaluación de la cuenta, a través de los siguientes pasos: revisión y análisis del dictamen de auditoría, y contrastación con el documento de cuenta pública, para emitir después un dictamen.

*Tercera etapa:* ésta última etapa le corresponde a la asamblea General del H. Congreso Local, donde se analizan, discuten y evalúan el dictamen de Auditoría, así como el dictamen de la Comisión Legislativa y en su caso aprueba la cuenta pública emitiendo el decreto respectivo, para luego turnarlo al ejecutivo para su promulgación y publicación correspondiente. (Sotelo: 146).

---

## RESULTADOS

### Variable 1: VIGENCIA

En este apartado se consideraron los siguientes aspectos: ámbito de aplicación, denominación oficial, fecha de publicación, vigencia, número de artículos, artículos transitorios y fecha de la última reforma.

En el ámbito de aplicación ubicamos las leyes federal, del distrito Federal y de cada entidad federativa. Respecto a la denominación oficial, encontramos que un 99 %, tiene en común la palabra fiscalización y rendición de cuentas dentro de su título, el 1% hace referencia a la contaduría mayor de hacienda. La fecha de publicación y vigencia están van de 1999 a 2013, el Distrito Federal se ubica como la más antigua y dentro de las leyes publicadas en el 2013 están las de los estados de Coahuila, Oaxaca y Tamaulipas. Respecto al número de artículos, el contenido oscila entre 44 artículos, el menor, que corresponde al estado de Chihuahua y el mayor con 194 en el estado de Guerrero. En ese mismo sentido, respecto al número de artículos transitorios; el estado de Yucatán cuenta con 19 y Tamaulipas con 4.

Con relación a la fecha de la última reforma, los estados de Campeche, Colima, Nayarit, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Tamaulipas no han sufrido reformas, mientras que los estados de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala han reformado sus leyes en 2013.

### Variable 2: ASPECTOS QUE REGULA LA LEY

Este apartado incluye: Fundamento constitucional, con la finalidad de distinguir si la sitúa como una ley reglamentaria de la Constitución Estatal, objeto, menciona como ente de fiscalización al municipio, define cuenta pública en su glosario, fecha de presentación de la cuenta pública.

En el fundamento constitucional encontramos que 18 estados la contemplan como ley reglamentaria de la constitución, Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

En el objeto un 68 % tienen como objeto regular, revisar y fiscalizar la cuenta pública.

El 100% menciona a los municipios como entes fiscalizables (refiriéndose como gobiernos municipales, ayuntamientos).

Respecto a si define la cuenta pública dentro de su glosario de palabras claves, 29 estados, si lo consideran, mientras que Sonora y Michoacán no la definen, y Puebla nos remite a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Con relación a la fecha de presentación de la cuenta pública municipal:

En el mes de enero debe entregarla Zacatecas. Aguascalientes, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán, deben presentarla en febrero.

Baja California, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Querétaro, deben hacerlo en el mes de marzo, por su parte Chiapas y Tlaxcala, la presentan en abril, y Sonora en mayo.

Baja California Sur y Chihuahua, no especifican una fecha y nos remiten sus Constituciones Locales, y fechas relacionadas con el inicio de los periodos de sesiones del Congreso Estatal. Por su parte el Distrito Federal y Tabasco, no señalan fecha alguna. Guanajuato y Tamaulipas señalan periodos de entregas mensuales, y Quintana Roo, periodos de entregas trimestrales, en abril, junio, octubre y febrero del año siguiente.

### Variable 3: INFRACCIONES Y SANCIONES

En este apartado se incluyen aspectos como sanciones a las autoridades municipales por no presentar en tiempo y forma la cuenta pública municipal en, la responsabilidad resarcitoria por la fiscalización de la cuenta pública municipal, sanciones derivadas de la fiscalización, procedimiento para fincar responsabilidades y medios de impugnación e instancia que lo resuelve.

Al respecto se encontró que:

Los estados de Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, si prevén dentro de sus leyes de fiscalización sanciones por no presentar en tiempo y forma la cuenta pública municipal.

Con relación a las sanciones, estas consisten en multas impuestas por el propio órgano fiscalizador, que en su mayoría constituirán créditos fiscales que serán administrados por los Fondos de Fiscalización creados bajo los términos que las mismas leyes de fiscalización señalen. Para la imposición de las sanciones previstas, las leyes señalan que van de multas desde mínimas de 50 a 3000 salarios mínimos vigentes (SMVE) en el Estado las máximas.

Por su parte los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Yucatán no prevén ninguna sanción ante el incumplimiento de no presentar en tiempo y forma la cuenta pública municipal.

Cabe señalar que Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Nayarit y San Luis Potosí, sólo mencionan que no entregar en tiempo y forma la cuenta pública municipal los hará acreedores a una sanción, o los remite al capítulo de responsabilidades de la propia ley de fiscalización, sin embargo, en dichos apartados no se señalan cuáles serán estas sanciones. En ese sentido, presentan imprecisiones respecto de las sanciones.

Respecto a señalar responsabilidades resarcitorias derivadas de la fiscalización, Chihuahua, Distrito Federal y Querétaro, no lo mencionan, Baja California, nos remite a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos estatal. En relación a las sanciones de igual forma no señalan, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal y Querétaro.

Sobre los medios de impugnación y la instancia que resuelve, encontramos que los medios de defensa previstos son el Recurso de Revocación, el Recurso de Reconsideración y el Juicio de Nulidad.

Los estados de Aguascalientes, Colima, Durango, Jalisco, Nayarit, Nuevo León Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, prevén la opción de presentar el Recurso de Revocación y/o Reconsideración, ó el Juicio de Nulidad antes los Tribunales Estatales de Administrativos.

En tanto que Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán sólo establecen los Recursos como medio de impugnación (de Revocación o Reconsideración).

Los Estados de Baja California, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero y Querétaro, no establecen ningún medio de impugnación.

## ANEXOS

### ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE FISCALIZACIÓN

#### VARIABLE 1: VIGENCIA

Ámbito de aplicación	Denominación oficial	Fecha de publicación	Vigente a partir de	Número de artículos	Artículos transitorios	Última reforma
Federal	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	29/05/2009	30/05/2009	110	Si(9)	18/06/2010
Aguascalientes	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes	21/11/2011	22/11/2011	123	Si (7)	11/02/2013
Baja California	Ley de Fiscalización Superior de los Recursos Públicos para el Estado de Baja California y sus Municipios	22/10/2010	23/10/2010	117	Si (10)	18/10/2013
Baja California Sur	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur	10/03/2008	10/03/2008	87	SI (11)	20/08/2012
Campeche	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Campeche	3/08/2012	01/10/2012	192	Si (7)	Sin reforma
Chiapas	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas	18/08/2003	18/08/2003	88	Si (6)	24/12/2012
Chihuahua	Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	12/09/2007	13/09/2007	44	Si (9)	13/06/2009
Coahuila	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza	12/02/2013	1/04/2013	116	Si (5)	05/11/2013
Colima	Ley de Fiscalización Superior del Estado	21/08/2009	21/08/2009	98	Si (6)	No
Distrito Federal	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	8/02/1999	9/02/1999	51	Si (8)	18/05/2012

Durango	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango	15/12/2001	1/01/2002	63	Si (9)	1/02/2013
Estado de México	Ley de Fiscalización Superior del Estado de México	26/08/2004	27/08/2004	75	Si (13)	15/07/2013
Guanajuato	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato	11/11/2003	15/11/2003	69	Si (9)	1/03/2013
Guerrero	Ley Número 1028 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero	28/02/2012	1/03/2012	194	Si (7)	3/08/2012
Hidalgo	Ley de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo	28/09/2009	29/09/2009	93	Si (10)	29/04/2013
Jalisco	Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios	5/07/2008	1/01/2009	113	SI (10)	8/10/2013
Michoacán	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo	24/01/2012	24/01/2012	67	Si (5)	Sin reforma
Morelos	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos	15/08/2012	16/08/2012	75	Si (7)	17/12/2008
Nayarit	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado	27/12/2000	28/12/2000	87	Si (6)	Sin reforma
Nuevo León	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León	22/09/2011	23/09/2011	109	Si (7)	19/11/2013
Oaxaca	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca	30/08/2013	31/08/2013	102	Si (6)	Sin reforma
Puebla	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla	2/08/2010	3/08/2010	128	Si (9)	11/11/2013
Querétaro	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro	26/06/2009	27/06/2009	48	Si (9)	Sin reforma
Quintana Roo	Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo	11/12/2003	1/01/2004	99	Si (5)	24/02/2011
San Luis Potosí	Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	30/05/2006	Remite a la Constitución Estatal	98	Si (11)	26/10/2013

Sinaloa	Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	23/04/2008	24/04/2008	112	SI (9)	19/04/2013
Sonora	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora	14/07/2008	15/07/2008	65	SI (7)	Sin reforma
Tabasco	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco	29/04/2003	01/01/2004	91	SI (14)	4/07/2009
Tamaulipas	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Tamaulipas	25/09/2013	26/09/2013	76	SI (4)	Sin reforma
Tlaxcala	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala Y sus Municipios	30/10/2008	1/01/2009	73	SI (7)	1/10/2013
Veracruz	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	6/06/2008	7/06/2008	82	SI (5)	21/07/2010
Yucatán	Ley de Fiscalización del a Cuenta Pública del Estado de Yucatán	19/04/2010	20/04/2010	87	SI (19)	22/12/2011
Zacatecas	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Zacatecas	30/03/2000	31/03/2000	80	SI (7)	28/07/2007

#### VARIABLE 2: ASPECTOS QUE REGULA LA LEY

Ámbito de aplicación	Fundamento Constitucional	Objeto	Define Cuenta Pública en su glosario	Fecha de presentación de la Cuenta Pública
Federal	Si	Reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la constitución política de los estados unidos mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública.	Si	30 de abril
Aguascalientes	Si	Regular la revisión y fiscalización de la cuenta pública que formulen los poderes del estado y los municipios.	Si	28 de febrero
Baja California	Si	Revisión y fiscalización de la cuenta pública.	Si	Último día hábil del mes de marzo
Baja California Sur	No	Regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior.	Si	Primeros 15 días de iniciado el periodo ordinario de sesiones del Congreso Estatal

Campeche	Si	Revisión y fiscalización de las cuentas públicas.	Si	31 de enero. Remite a la Constitución Estatal (Art. 54 XXII)
Chiapas	Si	Regular la rendición y revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior	Si	30 de Abril
Chihuahua	No	Establecer las bases de los procesos de auditoría y fiscalización.	Si	Siguiente mes después de terminado el periodo de los entes fiscalizables
Coahuila	Si	Regular la rendición y revisión de las cuentas públicas y su fiscalización superior.	Si	10 de Marzo
Colima	Si	Evaluación, control y fiscalización superior de la cuenta pública.	Si	Último día de Febrero Remite a la Constitución Estatal (Art. 33 Frac. XI)
Distrito Federal		Regular la organización y atribuciones de la contaduría mayor de hacienda.	Si	No
Durango	Si	Regular las facultades y atribuciones que en materia de fiscalización superior está investido el poder legislativo del estado de Durango, así como reglamentar las atribuciones, facultades, organización y funcionamiento de la entidad de auditoría superior.	Si	Ultimo día de Febrero
Guanajuato	Si	Reglamentar la función de fiscalización a que se refieren los artículos 63 fracciones XVIII, XIX y XXVIII y 66 de la Constitución Política para el estado de Guanajuato, y establecer las bases de la organización y funcionamiento del órgano de fiscalización superior del congreso del estado.	Si	Artículo 22 señala por periodos mensuales
Guerrero	No	Regula la función de fiscalización superior que realiza el Poder Legislativo a través de la auditoría general del estado.	Si	Ultimo día hábil de Febrero
Hidalgo	Si	Regular las funciones de fiscalización superior.	Si	31 de Marzo
Jalisco	No	Regular la revisión, examen y auditoría pública de las cuentas públicas que formulen las entidades fiscalizables.	Si	Antes del último día de Febrero
Estado de México	No	Establecer disposiciones para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del estado y de los municipios.	Si	Primeros 15 días de Marzo
Michoacán	Si	Regula la fiscalización superior de las entidades, organización y funcionamiento de la auditoría superior.	No	31 de Marzo, remite a la Constitución Estatal (Art. 123 Frac. III)
Morelos	No	Regular el proceso de control, evaluación, revisión y auditoría de la actividad financiera y en general de las cuentas públicas.	Si	Último día hábil de Enero
Nayarit	Si	Reglamentar la función estatal de fiscalización	Si	15 de Febrero
Nuevo León	Si	Regular el proceso de rendición de las cuentas públicas.	Si	31 de Marzo

Oaxaca	Si	Regular la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del estado y de los municipios de Oaxaca.	Si	Último día hábil de Febrero (Art 16)
Puebla	Si	Regular la función de la fiscalización superior.	Si	Ultimo día hábil de Febrero (Art. 20)
Querétaro	Si	Regular la fiscalización superior en el estado.	Si	Dentro de los 45 días naturales contados a partir del último día de los meses de Junio y Diciembre
Quintana Roo	No	Regular la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.	Si	31 de Marzo
San Luis Potosí	No	Regular la revisión de las cuentas públicas y su fiscalización superior.	Si	31 De Enero
Sinaloa	No	Revisar y fiscalizar las cuentas públicas que formulen el gobierno del estado y los municipios.	Si	Art 22 Trimestral (Abril, Julio, Octubre y Febrero del Siguiete año)
Sonora	No	Regular la revisión, auditoria y fiscalización superior de los estados financieros y cuentas públicas estatales y municipales.	No	No
Tabasco	No	Regular la revisión, auditoría y fiscalización superior de la cuenta pública.	Si	31 de Marzo
Tamaulipas	Si	Regular la función de fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera pública del estado y sus municipios.	Si	Ultimo día de Abril
Tlaxcala	Si	Reglamentar la función de la revisión y fiscalización.	Si	Periodos mensuales (Art. 6)
Veracruz	Si	Establecer las bases de la organización y funcionamiento del órgano de fiscalización superior.	Si	Durante el mes de Mayo
Yucatán	No	Establecer el sistema de fiscalización de los recursos públicos del estado, a través de los procedimientos previstos para la rendición de la cuenta pública.	Si	31 de Marzo
Zacatecas	No	Regular la revisión de la cuenta pública del estado y municipios y su fiscalización superior.	Si	Dentro del mes de Febrero

### VARIABLE 3: INFRACCIONES Y SANCIONES

Ámbito de aplicación	Por no presentar en tiempo y forma la cuenta pública municipal	Responsabilidades resarcitorias	Sanciones	Procedimiento	Medios de impugnación
Federal		Si	Si	Si	Si (recurso y/o juicio)

Aguascalientes	Imprecisa	Si (art 60)	Si (art. 62)	Si	Si (Recurso de revocación ó Juicio de Nulidad ante la Sala Administrativa y Electoral del poder Judicial de Estado)
Baja California	No	Remite a la Ley de Responsabili dades de los servidores públicos del estado	Remite a la Ley de Responsabili dades de los servidores públicos del estado	No	No
Baja California Sur	No	Si	No	Si	Si (Recurso de revocación)
Campeche	No	Si (art 60)	No	Si	No
Chiapas	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de revocación)
Chihuahua	Imprecisa	No	No	No	No
Coahuila	Si Multa de 300 a 1000 días de salario mínimo vigente en el estado	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración)
Colima	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración ó Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo)
Distrito federal	No	No	No	No	No
Durango	Imprecisa	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración ó Juicio ante Tribunal Superior de Justicia del Estado)
Guanajuato	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración)
Guerrero	No	Si	Si	Si	No

Hidalgo	Si Multa de 200 a 1000 días de salario mínimo vigente en el estado.	Si	Si	Si	Si (Recurso de revocación)
Jalisco	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de revisión, agotado éste procede el Juicio de Nulidad ante Tribunal de lo Administrativo del Estado)
Estado de México	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de revisión)
Michoacán	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de revocación)
Morelos	Si Multa de 1000 a 1500 días de salario mínimo vigente en el estado	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración)
Nayarit	Imprecisa	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración, agotado éste procede el Juicio ante Tribunal de Justicia Administrativa del Estado)
Nuevo León	Si Multa de 100 a 2000 días de salario mínimo vigente en el estado	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración y/o juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado)
Oaxaca	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de revocación, agotado éste procede el Juicio de Inconformidad ante el Tribunal de Fiscalización del Poder Judicial del Estado)
Puebla	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de revocación)
Querétaro	No	No	No	No	No
Quintana Roo	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de

					reconsideración)
San Luis Potosí	Imprecisa	Si	Si	No	Si (Recurso de revocación)
Sinaloa	Si Multa de 500 a 2000 días de salario mínimo vigente en el estado	Si	Si	Si	Si (Recurso de revocación ó juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo)
Sonora	No	Si	Si	No	Si (Recurso de revisión)
Tabasco	Si Multa de 50 a 500 días de salario mínimo vigente en el estado	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración)
Tamaulipas	Si Multa de 400 a 1200 días de salario mínimo vigente en el estado	Si	Si	No	Si (Recurso de revocación ó juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal del Estado)
Tlaxcala	Si Multa de 80 a 300 días de salario mínimo vigente en el estado				Si (Recurso de revocación)
Veracruz	Si Multa de un mil a tres mil días de salario mínimo vigente en el estado	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración ó juicio contencioso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado)
Yucatán	No	Si	Si	Si	Si (Recurso de reconsideración)
Zacatecas	Si Apercibimiento privado, público y/o multa de 50 a 500 días de salario mínimo vigente en el estado	Si	Si	Si	Si (Recurso de revocación ó juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo)

## REFERENCIAS

Alfredo Carlos Victoria Marín, Leonardo García Zavala y Estela Guadalupe Cortez Rodríguez (2006). *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las organizaciones públicas. El caso de las municipalidades y el Poder Legislativo en el Estado de México*. México. Primera edición. Poder Legislativo del Estado de México. LV Legislatura.

Castelazo, J. R. (2003 Mayo-Agosto). *Transparencia y rendición de cuentas. Una propuesta para profundizar su contenido y alcance*. IAPEM, No 55. 11-26.

Castro V. R. (2003). *Contabilidad Gubernamental federal, estatal, municipal para la fiscalización superior en la globalización de la OCDE*. México, IMCP.

García Sotelo, Luís. (1999). *Introducción a la administración de la Hacienda Pública Municipal. Guía básica*. México, INDETEC.

Instituto Nacional de Administración Pública. (1985). *La contabilidad y la cuenta pública municipal. Guía técnica 5*, México.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA 14 DE FEBRERO DE 2014**

### **1. AGUASCALIENTES**

<http://201.157.191.23:8088/congresotinto/leyes.php>

[http://201.157.191.23:8088/congresotinto/leyesdocs/leyesestatales/LEY\\_DE\\_FISCALIZACION\\_SUPERIOR\\_DEL\\_ESTADO\\_DE\\_AGUASCALIENTES\\_21-11-2011..pdf](http://201.157.191.23:8088/congresotinto/leyesdocs/leyesestatales/LEY_DE_FISCALIZACION_SUPERIOR_DEL_ESTADO_DE_AGUASCALIENTES_21-11-2011..pdf)

### **2. BAJA CALIFORNIA**

<http://www.congresobc.gob.mx/contenido/LegislacionEstatal/index.html>

[http://www.congresobc.gob.mx/contenido/LegislacionEstatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO\\_II/Leyfiscalizaci%C3%B3n\\_18OCT2013-III.pdf](http://www.congresobc.gob.mx/contenido/LegislacionEstatal/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_II/Leyfiscalizaci%C3%B3n_18OCT2013-III.pdf)

### **3. BAJA CALIFORNIASUR**

[http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2097&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2097&Itemid=154)

### **4. CAMPECHE**

<http://congresocam.gob.mx/leyes/>

[http://www.asecam.gob.mx/pagina/Marco\\_Legal/Estatales/LEY\\_FISCALIZACION\\_SUPERIOR\\_RENDCUENTAS\\_POE3082012.pdf](http://www.asecam.gob.mx/pagina/Marco_Legal/Estatales/LEY_FISCALIZACION_SUPERIOR_RENDCUENTAS_POE3082012.pdf)

### **5. CHIAPAS**

<http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/Legislacion-Vigente/ley-de-fiscalizaci-n-superior-del-estado-de-chiapas.html>

### **6. CHIHUAHUA**

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/index.php>

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/334.pdf>

[http://www.auditoriachihuahua.gob.mx/portal/?page\\_id=536](http://www.auditoriachihuahua.gob.mx/portal/?page_id=536)

### **7. COAHUILA**

[http://www.congresocoahuila.gob.mx/archive/leyesestatalescoahuila/Leyes\\_Estatales\\_Coahuila.htm](http://www.congresocoahuila.gob.mx/archive/leyesestatalescoahuila/Leyes_Estatales_Coahuila.htm)

<http://www.congresocoahuila.gob.mx/archive/leyesestatalescoahuila/coa189.pdf>

**8. COLIMA**

<http://www.congresocol.gob.mx/legislacion.html>

<http://www.congresocol.gob.mx/proyectoweb/5.Texto%20Vigente%20sin%20reformas%202013.pdf>

**9. DISTRITO FEDERAL**

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-49e1a8b534a6a22d04813cf6e59eee35.pdf>

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-a961f56488cf93aaab846b8c9a4a3f5c.pdf>

**10. DURANGO**

[http://congresodurango.gob.mx/?page\\_id=47](http://congresodurango.gob.mx/?page_id=47)

[http://congresodurango.gob.mx/Leyes/LEY\\_DE\\_FISCALIZACION\\_SUPERIOR\\_DEL\\_ESTADO\\_DE\\_DURANGO.pdf](http://congresodurango.gob.mx/Leyes/LEY_DE_FISCALIZACION_SUPERIOR_DEL_ESTADO_DE_DURANGO.pdf)

**11. GUANAJUATO**

[http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/24/Ley\\_de\\_Fiscalizaci\\_n\\_Superior\\_con\\_Decreto\\_57\\_PO\\_1\\_marzo\\_2013.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/24/Ley_de_Fiscalizaci_n_Superior_con_Decreto_57_PO_1_marzo_2013.pdf)

**12. GUERRERO**

<http://www.auditoriaguerrero.gob.mx/>

<http://congresogro.gob.mx/index.php/ordinarias>

**13. HIDALGO**

[http://web.aseh.gob.mx/transparencia/iv\\_normatividad/2.2%20LEYES%20ESTATALES/Ley%20de%20la%20Auditor%C3%ADa%20Superior%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://web.aseh.gob.mx/transparencia/iv_normatividad/2.2%20LEYES%20ESTATALES/Ley%20de%20la%20Auditor%C3%ADa%20Superior%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

[http://web.aseh.gob.mx/transparencia/iv\\_normatividad/2.2%20LEYES%20ESTATALES/Reglamento%20interior%20del%20la%20Ley%20de%20la%20ASEH.pdf](http://web.aseh.gob.mx/transparencia/iv_normatividad/2.2%20LEYES%20ESTATALES/Reglamento%20interior%20del%20la%20Ley%20de%20la%20ASEH.pdf)

**14. JALISCO**

<http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

**15. ESTADO DE MÉXICO**

[http://www.infosap.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html)

**16. MICHOACÁN DE OCAMPO**

[http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo\\_legislativo/LEY\\_DE\\_FISCALIZACION\\_SUPERIOR\\_DEL\\_ESTADO\\_REFORMA\\_P.O.\\_9\\_DE\\_DICIEMBRE\\_DE\\_2013.pdf](http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_FISCALIZACION_SUPERIOR_DEL_ESTADO_REFORMA_P.O._9_DE_DICIEMBRE_DE_2013.pdf)

**17. MORELOS**

<http://www.congresomorelos.gob.mx/leyes.html>

**18. NAYARIT**

[http://www.congresonayarit.mx/Portals/1/Archivos/compilacion/marco\\_juridico\\_congreso/Organo\\_de\\_Fiscalizacion\\_Superior\\_del\\_Estado\\_\(Ley\\_del\).pdf](http://www.congresonayarit.mx/Portals/1/Archivos/compilacion/marco_juridico_congreso/Organo_de_Fiscalizacion_Superior_del_Estado_(Ley_del).pdf)

**19. NUEVO LEÓN**

[http://www.hcni.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20FISCALIZACI%C3%93N%20SUPERIOR%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LE%C3%93N.pdf](http://www.hcni.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20FISCALIZACI%C3%93N%20SUPERIOR%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LE%C3%93N.pdf)

**20. OAXACA**

<http://www.congresoaxaca.gob.mx/legislatura/legislacion/leyes/162.pdf>

**21. PUEBLA**

[http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=25&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=485&limitstart=100](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=485&limitstart=100)

**22. QUERETARO**

<http://www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios/595.pdf>  
[http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=25&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=485&limitstart=100](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=485&limitstart=100)

**23. QUINTANA ROO**

<http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/#Fiscal>

**24. SAN LUIS POTOSI**

[http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/Ly\\_Auditoria\\_Superior.pdf](http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/Ly_Auditoria_Superior.pdf)

**25. SINALOA**

[http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley\\_ase.pdf](http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_ase.pdf)

**26. SONORA**

[http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_206.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_206.pdf)

**27. TABASCO**

<http://tempo.congresotabasco.gob.mx/documentos/2013/LXI/OFICIALIA/Ley%20de%20Fiscalizacion%20Superior%20del%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>

**28. TAMAULIPAS**

<http://www.congresotamaulipas.gob.mx/CongresoTamaulipas/Archivos/Leyes/122%20ley%20de%20fiscalizaci%C3%B3n%20y%20rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%20para%20el%20estado%20de%20tamaulipas.pdf>

**29. TLAXCALA**

<http://201.122.192.8/index.php?pagina=100>

**30. VERACRUZ**

<http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/FISCA210710.pdf>

**31. YUCATÁN**

[http://www.congresoyucatan.gob.mx/resultados\\_busqueda.php](http://www.congresoyucatan.gob.mx/resultados_busqueda.php)

[http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle\\_reglamento.php?idreglamento=24](http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_reglamento.php?idreglamento=24)

**32. ZACATECAS**

<http://www.congresozac.gob.mx/content/leyes/leyes.htm>

## **La evaluación de las políticas públicas y su vinculación con los presupuestos para resultados.**

### **El caso del ayuntamiento de Mexicali 2011-2013**

**Adela Figueroa Reyes**

**Liliana Michel Sánchez Allende**

**Frida Lorena Catalán Meza**

Los presupuestos para resultados pretenden ofrecer a los responsables de la administración pública, los elementos de información, conocimientos e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el mejor resultado posible; es decir, se busca, potencializar la capacidad de los organismos públicos en la optimización de la máxima eficacia, eficiencia, efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones y que se refleje en la equidad, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos (Arellano, 2007).

Estos propósitos presentes en las actuales demandas ciudadanas y a los que se orienta la gestión para resultados, son junto con la democracia, la base principal de la legitimidad del Estado actual (Cabrerero, 2006); en este sentido la evaluación de los resultados de las políticas públicas, es la clave acerca del grado de desempeño real del gobierno, si la actividad del gobierno es de calidad, eficaz, eficiente y responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y si éste ha sostenido o perdido su legitimidad social.

En ese marco, el objetivo de la presente propuesta es presentar avances del proyecto de investigación titulado “Políticas Públicas para el desarrollo Social del ayuntamiento de Mexicali 2011-213, el cual pretende analizar y evaluar dichas políticas, determinando su eficacia y eficiencia, así como brindar información que permita al gobierno en turno, dirigir y ajustar estratégicamente sus políticas públicas y programas en relación con los presupuestos para resultados.

El trabajo se divide en cuatro partes; en la primera se aborda a nivel contextual la situación territorial y poblacional del municipio de Mexicali así como los índices de pobreza que presenta; en la segunda parte se analizan los programas de desarrollo social del municipio considerados en el Plan Municipal de Desarrollo; en la tercera sección se examinan los presupuestos ejercidos y su relación con la política social; en la cuarta y última parte se exploran los presupuestos participativos como un mecanismo viable para lograr la participación ciudadana y su vinculación para mejorar la política social del municipio. Finalmente se presentan algunas conclusiones del estudio.

## **A nivel contextual**

En México, no existe una jurisdicción político- administrativa que corresponda exclusivamente a las ciudades, por lo general los municipios comprenden regiones urbanas y rurales, que por lo regular tienen necesidades o carencias diferentes. En la actualidad sigue existiendo un debate sobre la amplitud de la acción municipal, algunos determinan el campo de acción municipal en torno a aquello que se relacione directamente con la familia, el hogar y la vida en las comunidades; solo que no todas las funciones públicas son municipales, ya que para serlo necesitan regular necesidades colectivas que estén previamente organizadas de tal manera que sea posible atender a todas.

Las atribuciones de los ayuntamientos están señaladas tanto en la Constitución de los estados, como en las leyes orgánicas para los municipios, pese a que no quede lo suficientemente claro hasta donde lleguen las facultades de los gobiernos Federal y Estatal. Es por esto que se llega a afirmar que “todo lo que no tiene a su cargo el gobierno Federal, o los gobiernos Estatales, queda en el campo de la acción municipal”, es decir las atribuciones del municipio es todo aquello que no corresponde al gobierno federal y estatal, por simple eliminación.

Pero, esto significaría que las facultades del municipio dependerían del criterio de otras autoridades las cuales podrían ampliar o reducir el campo de sus funciones, según su conveniencia, lo que resultaría en una falta de respeto a la Libertad Municipal.

En México existen 2, 445 municipios, y es precisamente el municipio de Mexicali el que nos ocupa en esta ocasión.

Para el 2010 de acuerdo al XIII Censo General de Población y Vivienda del municipio de Mexicali, la población total asciende a 936,701 habitantes, y con una tasa de crecimiento anual de 2.02 % durante el periodo 2002. Concentrándose la población en siete subregiones municipales y once zonas metropolitanas que se muestran a continuación en el Cuadro 1 y Figura 1

Un tema fundamental que presentan de manera constante los gobiernos locales, particularmente en los gobiernos municipales, es la aplicación eficiente de alternativas de solución en combate a la pobreza en las comunidades, existen apartados integrados formalmente en los programas municipales y estatales de desarrollo que permiten la generación de esfuerzos dirigidos, pero que no constituyen una política pública como tal, ya que carecen de elementos de medición y evaluación, de impacto y de desarrollo, los municipios no cuenta con las herramientas y estrategias que les permitan identificar el nivel de desarrollo positivo en las condiciones del entorno en el mediano y largo plazo resultado de acciones implementadas en este rubro.

### Cuadro 1.

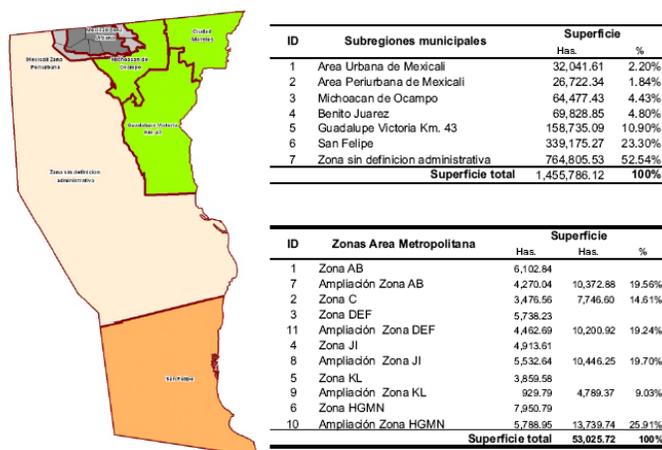
Subregiones municipales en relación al crecimiento poblacional.

Subregiones Municipales	Pob. Total		Crecimiento
	2000	2010	2000-2010
Mexicali Zona Urbana	591,788	759,423	167,635
Mexicali Zona Periurbana	4,464	4,668	204
Michoacan de Ocampo	19,942	19,342	(600)
Ciudad Morelos	49,187	50,611	1,424
Guadalupe Victoria Km. 43	83,396	82,945	(451)
San Felipe	14,442	18,014	3,572
Zona sin definicion administrativa	1,415	1,698	283
<b>Total Municipal</b>	<b>147,025</b>	<b>151,570</b>	<b>4,545</b>

Fuente: IIS de UABC a partir de Datos de INEGI 2000 y 2010

Figura 1.

### Regionalización Municipal



Fuente: IIS de UABC; 2010

De acuerdo con los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza (artículos cuarto al séptimo), emitidos por CONEVAL y ubicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en junio de 2010, la definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial; si tomamos la anterior definición, la región noreste se caracteriza por presentar muy bajos niveles de pobreza, no podemos negar que existen carencias o niveles de desigualdad que hay que disminuir mediante el buen uso de los recursos públicos; situación que en Baja California no se ha visto disminuida, ya que el informe del Coneval (2012:41) presenta un aumento de la pobreza del 5.7 por ciento en el 2012 en relación al año del 2008.

El cuadro 2, muestra los resultados de estos tipos de pobreza del año 2008 al año 2010; particularmente para el municipio de Mexicali los indicadores de población en situación de pobreza, tanto moderada como extrema aumentan significativamente; asimismo los índices de carencia social en sus diversas clasificaciones y en general los índices de ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo aumentaron.

Cuadro 2 Índices de Pobreza para el Municipio de Mexicali, Baja California 2008 a 2010

<b>Baja California</b>						
<b>Municipios con mayor y menor porcentaje de población en situación de pobreza, 2010</b>						
Municipio	Pobreza			Pobreza extrema		
	Porcentaje	Personas	Carencias	Porcentaje	Personas	Carencias
<b>Municipios de mayor a menor porcentaje de población en pobreza</b>						
Ensenada	36.1	157,285	2.5	5.7	24,809	4.1
Playas de Rosarito	33.2	30,713	2.2	3.3	3,048	3.6
Tijuana	32.8	525,769	2.1	3.5	56,736	3.5
Mexicali	30.2	282,538	2.1	2.6	24,767	3.5
Tecate	20.3	21,157	2.1	1.6	1,709	3.5

Total de municipios en el estado: 5

Fuente: CONEVAL, 2013.

Como se puede observar en el cuadro 3, donde se presenta la incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, 2008,2010; en relación al porcentaje en situación de pobreza se presenta un incremento de 5.7% en el 2010, respecto del año de 2008, presentándose este incremento en la población en situación de pobreza moderada, y disminuyendo .3% la población de pobreza extrema. Respecto al tipo de población vulnerable el incremento se presenta por el indicador de ingresos en 1.1%. Asimismo se presenta un aumento en el indicador de privación social al aumentar la población con al menos una carencia social.

En lo que respecta al indicador de carencia social, la carencia que presenta aumento es la relativa a la calidad y espacios de la vivienda al aumentar de 8.0% en el 2008 a 10.2% en el 2010, así como la carencia de acceso a la alimentación de 14.1% en 2008 a 16.6% en 2010. Igualmente se presentaron aumentos en los porcentajes de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y a la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar.

Cuadro 3. Medición de la Pobreza, Baja California 2010-2012

Indicadores	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	31.5	30.2	1,019.8	1,010.1	2.2	1.9
Población en situación de pobreza moderada	28.1	27.5	910.7	918.6	2.0	1.8
Población en situación de pobreza extrema	3.4	2.7	109.1	91.5	3.4	3.3
Población vulnerable por carencias sociales	37.9	37.6	1,225.8	1,258.4	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	6.3	8.6	205.4	288.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	24.2	23.5	784.3	787.3	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	69.4	67.8	2,245.6	2,268.6	2.0	1.8
Población con al menos tres carencias sociales	16.0	12.3	517.0	411.2	3.4	3.3
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	16.9	14.6	547.2	488.6	2.5	2.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	31.4	22.3	1,014.5	746.3	2.5	2.4
Carencia por acceso a la seguridad social	54.7	55.7	1,768.3	1,862.7	2.1	1.9
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	9.9	8.1	320.7	270.0	2.8	2.7
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	6.6	4.4	214.4	147.0	3.0	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	16.4	15.2	529.4	509.9	2.6	2.4
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	9.8	10.9	316.7	365.1	2.1	1.8
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	37.9	38.8	1,225.2	1,298.1	1.8	1.5

Fuente: Coneval 2013.

Por lo anteriormente expuesto y en virtud de que los recursos públicos son escasos, es fundamental el conocer de manera más efectiva cuales son los resultados de las políticas y programas de desarrollo social que han brindado las gestiones municipales y así retroalimentar y ajustar las mismas para un mayor beneficio de la población mexicalense y por ende del estado de Baja California.

### **Las políticas públicas de desarrollo en el XX Ayuntamiento de Mexicali**

Dentro del plan municipal de desarrollo del XX Ayuntamiento de Mexicali, se manifiestan acciones y estrategias que se desarrollaron en el período 2011 al 2013, entre las que encontramos: 1) temas con alta afectación externa (economía y seguridad pública); 2) Desarrollo sustentable de los centros de población (desarrollo sustentable); y 3) políticas encaminadas a reducir la desigualdad social (política social) y a mejorar la atención a las demandas y necesidades de la comunidad (gestión pública), de los que solo atenderemos la del último.

Política 1.- Municipio que crece con su gente. Forjar una comunidad más justa y equitativa sustentadas en la participación comunitaria, el combate a la pobreza y la inclusión social, con acciones que atiendan las demandas de asistencia social, el aprovechamiento de infraestructura y equipamiento recreativo, cultural y deportivo accesibles de los espacios consolidados de nuestras ciudades y en la ubicación adecuada de nuevos servicios en aquellas áreas en las que se produzca crecimiento de la población y de las actividades productivas.

En la administración del XX ayuntamiento de Mexicali se ejercieron cuatro programas en apoyo al desarrollo social, dos son sustantivos, i) Programa de Juventud y recreación, ii) Programa de Participación Social, y dos programas adjetivos, iii) el Programa de los Centros de Desarrollo Comunitario, y iv) Programa técnico que labora los diagnósticos de la población objetivo para los programas.

A continuación se presentan las acciones más relevantes de estos dos programas sustantivos concentrándose en la política pública 1 del plan municipal de desarrollo. Cuadro 4.

Cuadro 4.-Política pública 1. Municipio que crece con su gentes /relación de acciones realizadas 2011-2013

<b>Política 1. Municipio que crece con su gente.</b>	
Estrategia	Acciones
1.1 Atención focalizada a niños, jóvenes y adultos mayores.	<p><b>Año 2011:</b> Se benefició a 7,000 niños de nivel primaria, mediante la entrega de un cheque con un valor de \$600 y una despensa con un valor de \$200, apoyo que se dio tres veces en dicho año.</p> <p>Se benefició a 700 adultos mayores de Mexicali, el Valle y San Felipe con la entrega de un cheque de un valor de \$2,000 tres veces en dicho año y se distribuyeron más de 774,000 desayunos escolares en Mexicali, el Valle y San Felipe. Se brindaron 1,231 apoyos a niños en situación de calle.</p> <p>Se apoyó a jóvenes estudiantes para continuar con sus estudios, otorgando 80 apoyos para uniformes y pagos de inscripción, con ello se logró beneficiar a 7,000 niños de nivel básico con un apoyo económico y en especie brindado a través del DIF Municipal</p> <p><b>Año 2012:</b> Se entregaron 10,754 apoyos económicos a niños de</p>

	<p>primaria en Mexicali, el Valle y San Felipe y más de un millón de desayunos. Se impartieron 1,360 pláticas de cocina nutritiva a padres y se rehabilitaron 16 desayunadores.</p> <p>Se entregaron 1,522 apoyos a niños en situación de calle, estímulos educativos y despensas.</p> <p>Se entregaron 2,100 apoyos económicos al adulto mayor</p> <p><b>Año 2013:</b> Se entregaron más de 10,000 apoyos económicos a todos los niños pertenecientes al nivel básico de Mexicali, el Valle y San Felipe. Se distribuyeron 689,140 desayunos escolares y se impartieron 640 pláticas nutricionales a niños y padres. Se brindaron 255 apoyos a niños en situación de calle, y se entregó un total de 170 despensas.</p> <p>Se entregaron 700 apoyos a adultos mayores del programa Valores.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en información de la evaluación del plan municipal de desarrollo 2011-2013.

### Los presupuestos gubernamentales en materia de desarrollo social

En México al igual que en otros países latinoamericanos, por mandato legal se tiene el requisito de realizar evaluaciones anuales a todos los programas sujetos a Reglas de Operación<sup>273</sup>. Estos mecanismos tienen entre otras obligaciones, realizar una evaluación sobre los recursos ejercidos en el programa y los resultados logrados por el mismo, de tal manera que evalúa la eficiencia y eficacia de dichos programas.

En este contexto la Ley General de Desarrollo Social (2003), creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL, 2007), mismo que tiene la tarea de racionalizar el proceso de las evaluaciones, que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), vigilan que todos los programas del gobierno federal, establezcan con claridad sus objetivos, funcionamiento y su contribución en el logro de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Con esto se busca articular la planeación, es decir, la alineación del PND y sus programas, con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, con la programación del mismo en las tareas de la elaboración y autorización de estructuras programáticas, definición de programas presupuestarios, elaboración de matriz de indicadores, así como la generación de los indicadores estratégicos y de gestión.

1

No es secreto para nadie que las entidades federativas y sobre todo los municipios, llevan contabilidades en algunas ocasiones sin ningún orden o coherencia y que existe una diversidad de criterios que se han ido inclusive al extremo de confundir ingresos que en realidad son egresos, y sobre todo darle un carácter similar a las transferencias que realiza el Gobierno Federal hacia los estados y de

<sup>273</sup>Se recomienda ver la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

éstos hacia sus municipios, evidentemente que existen las excepciones sobre todo en los municipios más grandes que son los más poblados.

Es por ello, que derivado de algunos diagnósticos anuales sobre la situación de las haciendas públicas estatales y municipales que la SHCP había entregado en varias ocasiones a la Cámara de Diputados, se modificó la Constitución el 7 de mayo del 2012 , y en ésta se adicionó el artículo 73 con una fracción XXVIII, en la que se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

La nueva Ley de Armonización Contable, incluye parámetros generales para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos con el fin de medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, así como las obligaciones contingentes y el patrimonio del estado y se pretende que todo lo anterior se logre a través del uso de sistemas contables homologados.

El sistema de contabilidad gubernamental que prevé la ley en cuestión será el eje alrededor del cual girará la contabilidad, bajo este sistema se exigirá la aplicación de principios y normas contables generales y específicas bajo los estándares más exigentes nacionales e internacionales. También los diputados se percataron de que no existía la sincronía necesaria entre los registros contables y los presupuestarios. Por ello, la nueva ley establece que los gobiernos federales, estatales y municipales vinculen ambos registros, con ello y la ayuda de una herramienta tecnológica, el Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y la sociedad en general podrán conocer oportunamente la información sobre el ejercicio de los recursos públicos, a través de reportes emitidos en tiempo real.

Además del control adecuado de los recursos, se deberán incluir mecanismos de control sobre los bienes destinados a un servicio público. Por ello, la ley incluirá disposiciones específicas, con obligaciones respecto de dichos bienes muebles e inmuebles destinados a un servicio público, incluyendo equipo de cómputo y vehículos.

En materia municipal la Ley de Planeación del estado de Baja California establece en sus artículos 5 y 6, la coordinación que debe de existir entre el estado y las Tesorerías Municipales en lo relacionado con la programación presupuestación, control, seguimiento y evaluación del gasto público.

Retomando lo anterior, existe una normatividad federal, estatal y municipal en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público que impacta la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos y el resultado o desempeño de los indicadores o compromisos asumidos. Esto permite verificar los resultados, transparentar los recursos y ajustar los resultados a los fines previstos.

Estas acciones se establecieron a nivel federal en el año 2008 y en estado de Baja California en el año 2009 ; a principios del 2013 los Municipios del estado de Baja California- al igual que los del resto del país- , están obligados a elaborar sus presupuestos públicos en base a resultados; estableciendo como elementos rectores, congruencia interna entre lo planeado, programado y presupuestado, todo ello

medido por indicadores de resultados, los cuales en diferentes etapas del proceso deberán ser monitoreados y evaluados. Esto permitirá medir sus resultados e impactos en su eficacia, eficiencia, economía y calidad, así como determinar qué aspectos en materia de desarrollo social ha logrado transformar positivamente en su población objetivo.

La estructura programática del presupuesto del XX ayuntamiento de Mexicali se compone de: capítulo 1000 servicios personales, 2000 materiales y suministros, 3000 servicios generales, 4000 subsidios y transferencias, 5000 bienes muebles e inmuebles, 6000 obras públicas, 7000 apoyos de orden social y otras erogaciones, 8000 aportaciones municipales, 9000 deuda pública, pasivo circulante y otros.

Como se puede observar en el cuadro 5 hubo una disminución en el presupuesto para el año 2013 de \$ 878, 234, 619.00 en relación al presupuesto de ingresos en el año 2011 el cual fue de \$3, 794, 715,864. Asimismo, se evidencia el incremento en la partida de servicios personales del 2011 al 2013 en más de \$253, 838,119.00. En relación a la partida 7000 que corresponde para gasto social, solo se ve reflejada en el año 2011 con un monto de \$16,879,000, no considerándose para los siguientes años del periodo analizado.

Cuadro 5. Control presupuestal de egresos. XX ayuntamiento de Mexicali 2011-2013

Capítulo.ª	Descripción.ª	Presupuesto-2011.ª	Presupuesto-2012.ª	Presupuesto-2013.ª
1000ª	Servicios Personalesª	1,805,810,109ª	2,059,648,228ª	1,856,341,702ª
2000ª	Materiales y Suministrosª	174,555,659ª	191,963,158ª	177,895,307ª
3000ª	Servicios Generalesª	380,421,518ª	495,773,281ª	233,233,365ª
4000ª	Subsidios y transferenciasª	132,561,659ª	148,065,594ª	136,240,000ª
5000ª	Bienes muebles e inmueblesª	31,538,592ª	32,061,072ª	87,917,780ª
6000ª	Obras Públicasª	493,686,637ª	366,651,513ª	247,802,596ª
7000ª	Apoyos de orden social y otras erogacionesª	16,879,000ª	-----ª	500,000ª
8000ª	Aportaciones municipalesª	38,480,303ª	51,992,154ª	77,787,444ª
9000ª	Deuda Pública, pasivo circulante y otros.ª	720,782,385ª	66,950,016ª	98,763,050ª
<b>TOTAL DE EGRESOS POR LEY.ª</b>		<b>3,794,715,864ª</b>	<b>3,413,105,015ª</b>	<b>2,9176,481,245ª</b>

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos de egresos del XX Ayuntamiento de Mexicali.

Si analizamos el anterior cuadro presupuestal de egresos, aunado a que Mexicali es uno de los diez municipios con más deuda en el país ( SHCP,2013 ), podemos deducir que no resulta nada fácil para el gobierno municipal ofrecer programas de desarrollo social sino es a través de las participaciones federales como: Fondo general de participaciones, Fondo de Fortalecimiento Municipal, Fondo de Fiscalización, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Recaudación Federal participable, Incentivos a la venta final de gasolina y diésel, Compensación al impuesto sobre autos nuevos, Incentivos por el impuesto de autos nuevos, e Incentivos derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, considerado como Ramo 33.

Las aportaciones Federales para Estados y Municipios en México consta de los siguientes rubros: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se divide en Estado, y Municipio., el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que se distribuye tanto en el Estado como para Asistencia Social e Infraestructura Educativa; el Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y Adultos (FAETA; cuya distribución es para erogaciones de educación tecnológica y educación para los adultos; El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); y el último es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (FAFEF); en relación a estos Fondos , el gobierno Federal destinó para el año 2011, un importe de \$222,021,007 para el ayuntamiento de Mexicali, viéndose éste disminuido en un total de \$ 36,702,474 en el año hasta el 2013. Cuadro 6.

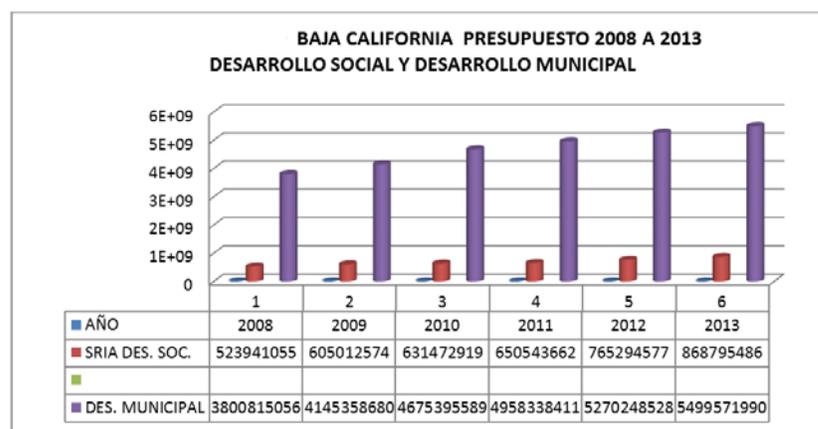
Cuadro 6. Análisis del presupuesto de desarrollo social en México, estado de Baja California y ayuntamiento de Mexicali 2011-2013

<b>Análisis del Presupuesto de Desarrollo Social en México, estado de Baja California y Ayuntamiento de Mexicali, años 2011-2013.</b>			
	<b>BAJA</b>		
<b>AÑO</b>	<b>MEXICO</b>	<b>CALIFORNIA</b>	<b>AYUNTAMIENTO MXLI</b>
2011	80,267,433,904	650,543,662	222,021,007
2012	84,859,857,194	765,294,577	190,684,679
2013	95,251,838,395	868,765,486	185,318,533
PROM	76,124,049,723	674,171,712	188,602,352

Fuente: Elaboración propia con datos de los ayuntamientos de Mexicali y Secretaria de desarrollo social del estado.

Los recursos destinados para cada año podemos observarlos en el cuadro 7, y para resaltar las inversiones el Desarrollo Social 2008- 2010 y 2011- 2013 de los Ayuntamientos de Mexicali, manejan como presupuesto total del Ayuntamiento alrededor de \$2,000 millones de pesos y que de este importe el 10% se destina para dar vida a las políticas de desarrollo social.

Cuadro 7. Comparativo de presupuesto 2008-2013 Sedesoe y Desom



Fuente: XX-Ayuntamiento de Mexicali 2013.†

### Los presupuesto participativos como mecanismo democrático

El presupuesto participativo es una herramienta de la democracia directa o participativa con una antigüedad de más de 25 años, el cual se ha establecido en el marco legal y/o en la práctica de algunos países latinoamericanos como por ejemplo: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, así como también Estados de la República Mexicana como: Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla y Sonora.

Para unificar criterios, entenderemos por presupuesto participativo aquel proceso..“que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan , que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”. Linares (2009):

Si consideramos la anterior definición, el presupuesto participativo se convierte en un mecanismo de la democracia, que ofrece un espacio a los habitantes para expresar sus inquietudes acerca de las problemáticas que les afectan en su localidad, donde las autoridades reciben las peticiones y el ciudadano tiene la oportunidad de proponer la solución a través de proyectos bajo el asesoramiento de la autoridad correspondiente.

En este nuevo paradigma de Gobierno Abierto , se busca regresar el poder al ciudadano y se le proporcionan los espacios de expresión y propuesta, para activar la participación en la toma de decisiones.

Podemos aprender de las experiencias exitosas en la aplicación del presupuesto participativo en países de América Latina; a continuación se aborda algunos países emblemáticos en la materia:

**Argentina.** Los presupuestos participativos inician a aplicarse en la República Argentina a fines del 2001. La primera experiencia fue en el Municipio de Rosario en el 2002 y como último dato en el 2011, 48 municipios también cuentan con esta política.

Se resalta un gran avance en el marco legal el régimen municipal de la Provincia de Entre Ríos, reformada en el 2006, donde en su artículo 120, se abre la posibilidad de que sus municipios de practicar los presupuestos participativos, donde el único requisito es haber cumplido 18 años de edad. Mientras que la Provincia de Buenos Aires realizó el Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se estableció el carácter de su presupuesto participativo en el artículo 52 de su Constitución. También en la Ley Orgánica de Comunas: “consolidar la democracia participativa (en el artículo 3) y por último en el artículo 4: “gestión pública participativa”.

**2. Bolivia** .Desde el año 2000 el presupuesto municipal de El Alto se distribuyó el 50% bajo la discreción del Alcalde Municipal para obras "distritales" y el 50% es distribuido entre los distritos.

Pero, en febrero del 2003 se realizó la convocatoria a los cursos de talleres de elaboración de perfiles de proyectos, donde se conformaron seis grupos: presidentes y presidentas de organizaciones territoriales de base, docentes, mujeres, y la sub alcaldía del Distrito siete que trabajaron durante ocho meses bajo asesoramiento de la fundación Friedrich Ebert.

En noviembre se concluyó con una Feria de Proyectos, donde estos fueron sometidos a votación de la población. Gracias a la elaboración de estos proyectos se inició un sentido de pertenencia a “mi distrito” a “mi junta vecinal”, pues muchas juntas vecinales trabajaron en conjunto en proyectos en común.

**3. Chile**. A partir del año 2003 han sido más de ocho municipios los que han implementado el presupuesto participativo como: Buin, La Pintana, San Joaquín, Negrete, Cerro Navia, Rancagua, Talca, Illapel.

Un actor clave en este proceso fue la fundación Friedrich Ebert, el cual realizó una gran difusión del tema, además de invitar a especialistas extranjeros y visitar a los municipios dando a conocer las experiencias de Brasil. Un factor que no se puede dejar atrás, es el reconocimiento el Foro Chileno de Presupuestos Participativos.

En el Nivel de participación se puede expresar de dos formas: i) que el ciudadano participe en el diagnóstico de problemas y también en la selección, es decir que solos interviene en dos pasos para realizar la política pública, ii) que es muy frecuente es que muchas personas se organizan para un problema en particular, regularmente es para pavimentación, vivienda, servicio de agua potable, ya que si se cumple el objetivo el grupo de personas se deshace.

**4. Ecuador**. En Ecuador los trabajos de los presupuestos participativos surgen en el 2001, como una iniciativa de la Junta Parroquial de Tarqui; la cual consideraba un Sistema de organización social participativo y democrático, con poder de decisión y administración, responsables y autogestionante.(Saquipay, 2008):

Antes de la iniciativa mencionada, Tarqui se distinguía por ser una comunidad con una hermosa y amplia riqueza cultural con raíces indígenas- cañarí. Pero, hasta el año 2001, la estructura política y

administrativa consistía en cacicazgos, quienes eran de gran influencia con ciertas autoridades y apostaba por aquellos trabajos que beneficiaban más a sus intereses que a la comunidad.

Los presupuestos participativos en Ecuador ha representado la creación de una red organizativa de 26 comunidades con una población total de 8.921 habitantes de los cuales 4.793 son mujeres y 4.128 hombres. Las 26 comunidades han realizado más de 120 proyectos de desarrollo comunitario en temas como: agua potable, conservación de recursos naturales, equipamiento comunitario, sistemas de saneamiento, programas de prevención sanitaria, educación (infraestructura, equipamiento, formación de estudiantes, profesores y padres de familia), programas de formación en liderazgo y gobernabilidad comunitaria, etc.

**5. Perú.** En Perú los presupuestos participativos cuentan con un marco legal en La Constitución Política de Perú en su artículo 199 establece que los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley. Adicionalmente se menciona en su Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en su artículo 32, y en la Ley Marco del Presupuesto Participativo; además cuentan con un instructivo de presupuesto participativo.

**7. República Dominicana:** En República Dominicana, el primer municipio que implementó el presupuesto participativo fue Villa González en 1999, impulsado por el interés y dinamismo de los distintos sectores involucrados. Cuenta con una base legal en la ley No. 170 – 07 del Sistema de Presupuesto Participativo Municipal, pero es partir del 2010 cuando los presupuestos participativos ya cuentan con un marco legal en el artículo 206 de su Constitución Política.

Ley No. 170 – 07 del Sistema de Presupuesto Participativo Municipal:

Artículo 1. Objeto de la Ley. Mediante la presente ley se instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM), que tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley No.16303, del 6 de octubre del 2003, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto.

**8. México.** En México ha habido diversas experiencias que apuntan hacia la puesta en práctica de presupuestos participativos tanto a nivel nacional como local. Sin duda es en la Ciudad de México donde más avances se presentan en esta materia. Analizado el total de estados del país (cuadro 8) se puede observar que solo en el estado de Sonora y la Ciudad de México han llevado acciones de presupuesto participativo, en algunos otros se han presentado acciones en la materia de manera muy incipiente.

**Cuadro 8. Relación de estados que cuentan con Presupuestos participativos**

Estados que presentan en su Ley de Participación Ciudadana, un capítulo de Presupuestos Participativos.↕	Estados que no presentan en su Ley de Participación Ciudadana, un capítulo de Presupuestos Participativos	Estados que no cuentan con Ley de Participación Ciudadana.↕
1. Distrito Federal ..... 2. Sonora.↕	1. Aguascalientes ..... 2. Baja California.↕ 3. Baja California Sur ..... 4. Campeche. ¶ 5. Chiapas ..... 6. Coahuila ..... 7. Colima ..... 8. Durango ..... 9. Guanajuato ..... 10. Guerrero ..... 11. Hidalgo ..... 12. Jalisco ..... 13. Michoacán ..... 14. Morelos. ↕ 15. Nayarit ..... 16. Oaxaca ..... 17. Puebla ..... 18. Querétaro ..... 19. Quintana Roo ..... 20. Sinaloa. ¶ 21. Tabasco ..... 22. Tamaulipas. ¶ 23. Tlaxcala ..... 24. Veracruz. ↕ 25. Yucatán ..... 26. Zacatecas. ↕	1. Chihuahua. ↕ 2. México. ¶ 3. Nuevo León. ¶ 4. San Luis Potosí. ↕

### Conclusiones preliminares

En relación a los cambios o reformas al Federalismo y los Gobiernos locales, se pueden concebir como una mezcla de reformas estructurales que incluyen reformas tributarias y de la administración pública, las cuales se pueden analizar mediante un adecuado marco de referencia de la economía política.

Las reformas al Federalismo fiscal, tienden a ser un juego de suma-cero en el corto plazo, en donde algunos ganan (gobierno federal) y otros pierden (gobierno municipal), el debate político gira en torno a los efectos distributivos de corto plazo y los participantes concentrarán sus esfuerzos para terminar al lado correcto.

Se puede evidenciar que en el XX ayuntamiento de Mexicali no se formularon presupuestos para resultados, por lo cual no se logró la articulación entre lo planeado, programado y presupuestado, partiendo de la utilización de la matriz de indicadores, misma donde se establecería los propósitos, componentes, actividades y acciones con indicadores de eficacia, eficiencia, calidad y economía que buscan en esencia impactar la efectividad de la política pública; luego entonces, se puede afirmar la falta de consistencia entre la planeación, programación y presupuestación de los programas de desarrollo social en el ayuntamiento de Mexicali en el periodo 2011-2013, de tal manera que su operación fue puesta mediante la oferta programática regular que ya estaba consolidada en el ayuntamiento.

En el municipio no se cuenta con un plan sectorial social o un instrumento similar que pudiera orientar de una forma coherente las acciones de intervención en la eliminación de la pobreza. Este instrumento se considera de gran importancia, dadas las condiciones de mayor dificultad para definir la tipología de acciones y la localización de la población con carencias sociales

En materia de focalización de la población objetivo, se evidenció que los programas de desarrollo social son aplicados de manera discrecional, no necesariamente coincidentes con los atributos de vulnerabilidad y particularidad del grupo al que está dirigida según el plan municipal de desarrollo.

Identificamos aquellas políticas que se diseñan a la medida de los problemas y necesidades que presentan los grupos de atención, en donde el criterio que impera es el grupo, y no la oferta programática existente, como en los casos que nos ocupa.

El alto porcentaje de presupuesto destinado al gasto corriente (70%), no ayuda a que se pueda implementar una efectiva política pública de desarrollo social en el municipio.

El grado de endeudamiento del municipio, constituye un freno para el desarrollo de programas de desarrollo social.

Es urgente iniciar un proceso de evaluación del desarrollo social en el municipio de Mexicali el cual se oriente a contar con instrumentos que mejoren el desempeño de las acciones que se realizan y con ello mejorar el impacto hacia la población de condiciones de marginación, además que sirva para transparentar los recursos y la rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

Es necesario la priorización de los proyectos sociales en el municipio de Mexicali, buscando la verdadera rentabilidad social y económica, por lo que habrá que dejar a un lado la rentabilidad política, esta deberá reflejar los compromisos y aportes de la población y de los diferentes organismos públicos y privados en el proceso de aplicación, seguimiento y evaluación del gasto público.

Finalmente proponemos la implementación de los presupuestos participativos como un mecanismo viable para lograr la participación ciudadana y su vinculación para mejorar la política social del municipio de Mexicali, donde según Goldfrank (2006) para conseguir la plena ejecución de estos, es necesaria la presencia de 7 condiciones características, *i)* las autoridades municipales deben tener la voluntad de abrir la toma de decisiones al ciudadano, sin temor de perder gobernabilidad, brindando la oportunidad a los habitantes y al mismo presidente municipal, de formar una relación horizontal de diálogo directo ; a su vez, *ii)* debe existir unión e iniciativa de participación entre los ciudadanos para facilitar la organización , un nivel medio/alto de densidad asociativa es un factor esencial en la formación y desarrollo de los proyectos; asimismo, *iii)* las autoridades que asesoren a la comunidad, deben ser personas capacitadas que conozcan las estrategias necesarias para facilitar el trabajo en equipo y de preferencia la *iv)* zona donde se desarrollen los foros y talleres no debe ser tan grande para evitar distracciones o agotamientos. Es fundamental la existencia de *v)* recursos suficientes, un recurso ya establecido legalmente, para atender las demandas y exponer a los ciudadanos el límite del recurso y puedan sugerir propuestas factibles; *vi)* las leyes y reglamentaciones del presupuesto participativo tienen que ser claras y concisas en todas sus etapas, tanto para la autoridad, la ciudadanía y los proyectos, buscando que se proceda sin confusiones o malentendidos y *vii)* los líderes de los ciudadanos que conforman los comités ciudadanos, deben ser elegidos de manera democrática para sentirse representados y depositar la confianza en ellos, de igual modo el presidente municipal, también deberá ser elegido por votación. La presencia de estas 7 condiciones genera el ambiente y las características indispensables para lograr realizar los presupuestos participativos que producen inclusión, valor público y bienestar en la sociedad.

---

## **Bibliografía**

- Arellano David, Caballero Enrique, Del Castillo Arturo. Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. Porrúa, México, 2007.
- Cabrero Mendoza Enrique (2006), Acción pública y desarrollo local, en Gestión y políticas públicas, Vol, XV, No. 2.pp. 495.500. México.
- Calderón César & Sebastián Lorenzo. (2010). Open Government. Buenos Aires, Argentina: Ed. Capital Intelectual, p.9.
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. 2012. Artículo: Destinan 19 mdp al programa presupuesto participativo. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.cmicpuebla.org.mx/secciones/?se=604>. [Con acceso el 16/02/14].
- Congreso de la República. 2002. Ley Orgánica de gobiernos regionales. Lima, Perú. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: [http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos//ley\\_27867\\_ley\\_org\\_gob\\_reg.pdf](http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos//ley_27867_ley_org_gob_reg.pdf) [Con acceso el 17/02/14].
- Consejo Nacional para la evaluación (2007). Términos para la evaluación de consistencia y resultados, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Congreso de la Unión, México.
- Constitución Política de la República Dominicana. 2010. República Dominicana. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.procuraduria.gov.do/Novedades/PGR-535.pdf>  
<http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html> [Con acceso el 19/02/14].
- Diario Ecatepec. 2012. Nota periodística: “El presupuesto participativo en Ecatepec, uno de los mejores programas municipales, reconoce el CIDE”. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://ecatepecnoticias.blogspot.mx/2008/12/el-presupuesto-participativo-en.html>. [Con acceso el 17/02/14].
- Diario El País. 2014. Presupuesto Participativo: 439 propuestas en ocho municipios. Montevideo. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/presupuesto-participativo-propuestas-ocho-municipios.html> [Con acceso el 19/02/14].
- Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de egresos de la federación años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, y 2013.
- El siglo de Torreón (Periódico). 2008. Nota periodística: Termina municipio foros sobre presupuesto participativo. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/307826.termina-municipio-foros-sobre-presupuesto-participativo.html>. [Con acceso el 16/02/14].
- García Rivas Gustavo. 2012. Nota periodística: Proponen presupuesto participativo para construcción de obras públicas. Periódico La Voz de la Frontera. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.oem.com.mx/lavozdelafrontera/notas/n2535366.htm>. [Con acceso el 16/02/14].
- Goldfrank, Benjamín. 2006. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso o cambio. Revista de Ciencia Política, vol. 26. Universidad de Nuevo México, EUA. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext) [Con acceso el 16/02/14].
- Ley de Egresos del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2009. Congreso del Estado de Durango. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: [http://www.taosc.com.mx/contenido/Paquete\\_Basico\\_TAO/Mexico/Paquete\\_Basico/Durango/Ley\\_Egresos\\_2009\\_Dgo.pdf?phpMyAdmin=1bc768394c20d16053374399b717b9e2](http://www.taosc.com.mx/contenido/Paquete_Basico_TAO/Mexico/Paquete_Basico/Durango/Ley_Egresos_2009_Dgo.pdf?phpMyAdmin=1bc768394c20d16053374399b717b9e2). [Con acceso el 16/02/14].

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. [www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf](http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (2006). SHCP, México. [www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>. 24-072012
- Ley General de Desarrollo Social, (2003). [www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia/2006\\_ley\\_general\\_desarrollo\\_social.pdf](http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia/2006_ley_general_desarrollo_social.pdf)
- Ley marco del presupuesto participativo. 2004. Perú. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res19.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res19.pdf) [Con acceso el 18/02/14].
- Ley No. 17007 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal. 2007. República Dominicana. [Web en línea]. <http://www.minerd.gob.do/idec/Docs4/LEY%20170-2007.pdf> [Con acceso el 19/02/14].
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (2006).
- Lineamientos para la programación y presupuestación del gasto público (2009).
- Llinares, Javier. 2009. Open Government Transformation. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.javierllinares.es/?p=905pdf> [Con acceso el 17/02/14].
- Martínez Carlos y Emiliano Arena. 2013. Experiencias y buenas prácticas en presupuestos participativos. 1ª ed. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Argentina. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo\\_sistematizacion\\_PresupuestoParticipativo.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf) [Con acceso el 17/02/14].
- Meza, Pedro. 2014. Legisladores panistas analizan la Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato. Grupo Informativo, así sucede. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://asisucedegto.mx/legisladores-panistas-analizan-la-iniciativa-de-ley-de-participacion-ciudadana-para-el-estado-de-guanajuato/>. [Con acceso el 17/02/14].
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005. El Presupuesto Participativo en el Perú: Lecciones aprendidas y desafíos – MEF. Dirección Nacional del Presupuesto Público. Perú. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/documentac/5p\\_PParticipativoenelPeru.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/5p_PParticipativoenelPeru.pdf) [Con acceso el 17/02/14].
- Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (2007), Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela.
- Morales, Cesar. 2012. Ponen en marcha 'Presupuesto Participativo'. Periódico Digital.mx. Puebla. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: [http://periodicodigital.com.mx/notas/ponen\\_en\\_marcha\\_presupuesto\\_participativo#.UwK75\\_I5MRo](http://periodicodigital.com.mx/notas/ponen_en_marcha_presupuesto_participativo#.UwK75_I5MRo). [Con acceso el 17/02/14].
- Observatorio de políticas sociales. 2009. El desarrollo local como estrategia. República Dominicana. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://bono.org.do/wp-content/uploads/2011/11/boletin10.pdf> [Con acceso el 19/02/14].
- Paglai Cesar y Egon Montecinos. 2009. Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes. 3era edición. Fundación Friedrich Ebert. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: [http://www.op-portugal.org/downloads/manual\\_op\\_chile.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/manual_op_chile.pdf). [Con acceso el 16/02/14].

Periódico Oficial del Estado de Baja California 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, y 2013.

Periódico Oficial del Estado De Baja California. 18 de septiembre (2009).

Plan municipal de Desarrollo 2011-2013. Comité de planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali.

Rea Oscar. 2004. Ciudad y cultura comunitaria Distrito 7 El Alto-Bolivia. Revista de la Era Urbana. Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe. Quito, Ecuador. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4346&tipo=objetoMultimedia>. [Con acceso el 15/02/14].

Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. SHCP. [www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf)

Sánchez, Llamas Felipe. 2004. “Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales”. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/93335.pdf>. [Con acceso el 17/02/14].

Saquipay Bolívar y Miguel Lazo. 2008. Presupuesto Participativo: una estrategia para la democracia y el desarrollo rural (Tarqui, Ecuador). Cantón Cuenca, Ecuador. [Web en línea]. Disponible desde Internet en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onuo8/bp2102.html> [Con acceso el 17/02/14].

[http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/periodico\\_indice.jsp](http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/periodico_indice.jsp)

[www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia/2006\\_ley\\_general\\_desarrollo\\_social.pdf](http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia/2006_ley_general_desarrollo_social.pdf)

[http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Baja\\_California/principal/02triptico.pdf](http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Baja_California/principal/02triptico.pdf). 23 -07-2012

[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

[www.eurosur.org/guiadel mundo/temas/desarrollo\\_social/](http://www.eurosur.org/guiadel mundo/temas/desarrollo_social/)

[http://www.google.com.mx/search?hl=es&rlz=1W1DBMX\\_en&q=stake+modelo+de+contingencias&btnG=Buscar&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs\\_rfai=](http://www.google.com.mx/search?hl=es&rlz=1W1DBMX_en&q=stake+modelo+de+contingencias&btnG=Buscar&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=)

## **Democracia, ciudadanos y desafección institucional en México**

**Nadía Núñez Cruz**

Estudiante de maestría en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

### Abstract

El fenómeno de la desafección institucional en términos de la democracia en México, ha sido analizado desde el proceso histórico del cambio de régimen democrático en México. En un inicio, los debates apuntaban hacia distintas alternativas para lograr consolidar las instituciones democráticas, pues el problema central era superar los grandes resabios que en ese momento el país enfrenta debido a las estructuras rígidas y corporativas.

Sin embargo, después de la alternancia encontramos explicaciones sobre la desafección institucional en dos ejes. El primero, explica en resumidas cuentas que los condicionantes de la desafección son el bajo nivel de confianza en los actores e instituciones políticas. Mientras tanto, la perspectiva político-cultural, plantea la satisfacción con la democracia como factor explicativo. No obstante, algunos estudios destacan que no necesariamente la satisfacción con la democracia se ve afectada por los procesos de coyuntura en el país. De manera que los elementos como la identificación partidista y la ideología política son más significativos.

Así el presente trabajo se adscribe a la propuesta de Mariano Torcal y José Luis Montero, respecto a que en las recientes democracias, no hay referentes para evaluar las experiencias democráticas. Por ello, al momento de analizar las actitudes y percepciones negativas en los ciudadanos de las nuevas democracias, hay que centrarnos en la dimensión de la desafección institucional, como categoría que explica la cultura política, específicamente la relación entre las actitudes y percepciones de los ciudadanos respecto a sus instituciones políticas democráticas, tomando en cuenta el pasado político del país.

En suma, en este trabajo además de examinar sobre ¿en qué momento se dice que llegamos a una democracia? y la exposición de los estudios que revelan los *síntomas* de la defección institucional, también nos cuestionamos si, ¿los ciudadanos desafectos representan un problema para la democracia? ¿Es posible que el régimen colapse ante el aumento de las inconformidades de los ciudadanos hacia las prácticas de los actores e instituciones políticas?

Si bien, podemos observar los grados de legitimidad de los regímenes democráticos, aún es útil situar las percepciones y actitudes de los ciudadanos, o bien pensar en la cultura política de los mexicanos, dadas las transformaciones axiológicas en relación con los cambios políticos en el país.

La entrada al TLCAN, la transición política en el poder y las reformas ciudadanas son parte de los procesos de cambio en México. Estas coyunturas se vinculan con las actitudes y comportamientos de la población y así mismo, exponen el quiebre de principios tradicionales y la asimilación de nuevos valores en constante tensión. Por consiguiente, estamos de acuerdo con Garretón (1989: 35) en el sentido de pensar en la consolidación democrática como proyecto que integra las distintas esferas del sistema político, es decir:

La consolidación democrática, a nivel de estructuras e instituciones, está ligada al triple fortalecimiento del Estado como agente de desarrollo y de la unidad de la sociedad, del régimen político y del sistema de partidos como mecanismos de representación, y de la sociedad civil como instancia de participación. Pero este fortalecimiento pasa por la voluntad de los actores sociales y políticos, En otras palabras, habrá consolidación democrática si hay deseabilidad de la democracia.

En ese tenor, nos enfrentamos a un desafío: cualquier sociedad que pretenda la transformación y consolidación, es decir, modificar las relaciones de poder, aspira a mantener un gobierno democrático donde la participación asegure otras maneras de integración de las demandas de los grupos que optaron por el intercambio y, decidieron de manera conjunta con las instituciones, contender por el ejercicio de prácticas para formar parte en diferentes ámbitos de gobierno.

Este trabajo<sup>274</sup> trata de ir más allá de las aproximaciones que vinculan la cultura política de los mexicanos con el cálculo individual o redes interpersonales (confianza interpersonal o local) para profundizar en las actitudes negativas hacia las instituciones política que regulan nuestra vida diaria y el comportamiento de quienes dirigen las instituciones. En el siguiente apartado se trata la democracia en México en términos del debate sobre quiénes dicen que llegamos a una democracia y cuáles son los aspectos que imposibilitan sino un avance, sí la fractura con enclaves autoritarios.

### **La democracia en México**

Ante el lastre del pasado autoritario y la dimisión al nacionalismo -pues ya quedó a tras el uso del nacionalismo como mecanismo para la reconciliación social- la democracia en México manifiesta las debilidades del Estado, por ejemplo, para proporcionar seguridad, es decir, garantizar la procuración e impartición de justicia y conjuntamente mantener enclaves autoritarios estatales y una burocracia por demás ineficiente y corrupta (Martí Puig, 2011). Por tanto, algunos autores consideran que la situación política en México está en proceso de modificaciones políticas (Attill, 2010; Salazar, 2010) derivado de la debilidad del Estado para organizar la diversidad política. Coincidimos en que vivimos una "... democracia con frecuencia pasmada en su labor política constructora debido a las polarizaciones facticias y falta de acuerdo; con una ciudadanía "de baja intensidad" o de endeble identificación con los principios democráticos" (Attilli, 2010: 10).

Otro rasgo para reflexionar es que en el argot político, son constantes los juicios valorativos para desprestigiar al "oponente", igualmente la "impunidad retórica" de los políticos además de la difusión de

---

<sup>274</sup> El presente trabajo pertenece a la investigación que realizo sobre la defección política en México, para obtener el grado de maestra en Sociología Política en el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.

escándalos en los medios de comunicación. Como resultado de ello, probablemente el impacto en la opinión pública esté relacionado con los altos niveles de desconfianza en la ciudadanía hacia los actores e instituciones políticas, pues “su efecto es no sólo la incompreensión de lo que sucede, sino hasta el menos precio por lo alcanzado y el desapego de los ciudadanos respecto de la política” (Attili, 2010: 12). Además, ante las cifras que sitúan a México internacionalmente como uno de los países peor evaluados en términos de sistema de justicia criminal y civil, y junto a ello, la debilidad del Estado para proporcionar orden y seguridad a sus habitantes, hay interpretaciones que cuestionan la transición política, pues ante las batallas ganadas, aparece un velo que evita mirar y aceptar las transformaciones institucionales.

Reconocemos que los fuertes anclajes políticos limitan el cambio, debido a la permanencia de prácticas autoritarias y clientelares, por ejemplo, el corto-placismo para resolver las problemáticas básicas de la sociedad con políticas públicas con resultados magros. Así las posturas en relación a la “supuesta” transición política “... son [...] el caldo de cultivo para el descontento, favorecen o no valorizan los cambios realizados, o abonan el terreno para reivindicaciones utópicas de una democracia directa o de una democracia ciudadana sin partidos y sin Congreso” (Attili, 2010: 21). Además el cuestionamiento aumenta si vemos las trabas de los alcances de la democracia propiamente electoral, pues el ejercicio ciudadano se limita a la selección de candidatos y a observar una distribución desigual de los recursos.

Por ello se dice que los logros de la democracia procedimental no fueron suficientes para ser una medida de rendición de cuentas, es decir, “El voto no alcanza para controlar a los gobernantes. Esa experiencia es una de las fuentes del descontento y desafecto ciudadano hacia los políticos” (Aziz Nassif, 2012: 102). Entonces en esos términos ¿Qué podemos decir de nuestra democracia? a continuación se da cuenta de las principales perspectivas que reflexionan al respecto.

### **¿Vivimos en una democracia?**

Una palabra es frecuente entre quienes debaten y analizan el carácter de la democracia en México: la novedad. Somos tan jóvenes con dicho régimen que, representa un reto ubicar los elementos medibles para analizarla, así como las categorías para definirla. Por tanto, no puede dejar de tenerse en cuenta ¿Cuáles son las perspectivas que los principales estudiosos sobre la democracia en México, nos proponen? ¿Qué tipo de disputas existen entre las distintas visiones y qué está poniendo en cuestión el régimen democrático?

De los consensos fundamentales, ubicamos la tesis sobre las reformas institucionales y los procesos electorales, como argumento principal para señalar que México es un país democrático en contraste con otras transiciones en América Latina, debido al declive del régimen autoritario y la apertura democrática concretamente, la creación de instituciones políticas (Gutiérrez, 2001; Merino, 2003;; Woldenberg, 2006; IETD, 2010; Espinoza, 2012). También desde la dimensión de la sociedad civil, algunos puntúan que la transición democrática, derivó no solamente del pacto entre las fuerzas políticas, sino del apoyo de todo tipo de actores, entre ellos los sindicatos, empresarios, organizaciones civiles (Schettino, 2002; Bizberg, 2003; Castañón, 2004).

En principio el tránsito fue lento y con varios tropiezos, porque los actores políticos simulaban vivir en una democracia para legitimar la idea de un nuevo gobierno, no obstante, las bases mantenían

una fuerte capacidad de control social (Bizberg, 2003). Pero con la creación de órganos electorales y de gobierno, se abrió la competencia y comenzó un largo proceso de *liberalización política* (Hernández, 2004; Espinoza, 2012).

Para Labastida y López Leyva la transición política en México, es una realidad, porque en lugar de un régimen autoritario, tenemos una democracia electoral, que culminó formalmente con la reforma de 1996, pues los elementos de apertura derivaron en una posibilidad real de acceso al poder ejecutivo (competencia y sistema de partidos) y la entrada de nuevos actores (Labastida y López Leyva, 2010; Valdés, 2010). Sin embargo, esos cambios legales fueron limitados, porque el proceso fue del centro hacia las regiones. Igualmente, la inoperancia de las instituciones, debido a la corrupción y el desprestigio, de la clase política, afecta en la protección de garantías y derechos humanos, civiles y políticos, las relaciones entre el Ejecutivo y Congreso, Gobierno Federal y Estado. Por lo anterior, algunos plantean que el país vive una transición incompleta (Olvera, 2012) o una *transitocracia*, debido al estancamiento político (Silva-Herzog, 1999; Schettino, 2002; Valdés, 2010).

Ante los acuerdos y desacuerdos sobre el terreno de la transición política, considero que podemos reconocer dos procesos políticos importantes para el país: 1) el cambio del régimen democrático hacia formas democráticas y 2) el proceso de consolidación democrática, cuyas bases se construyeron en el período de transición política (Cansino y Covarrubias, 2007).

Por lo anterior, señalamos que los deslizamientos tanto en América latina, y particularmente en México, después de los procesos de transición política, se expresan en demandas políticas hacia los gobiernos, específicamente encaminadas a la apertura de canales de participación y vinculación con las instituciones, pues ante las implicaciones de promesas no cumplidas, esto resulta una posible veta para explicar el repliegue de algunos grupos de la sociedad, hacia temas de interés político, actitudes de descontento y retraimiento político. Como recuento del proceso Martí Puig (2011: 250) explica:

...el impacto de la década perdida y de las mismas políticas neoliberales supusieron un intenso proceso de informalización y precarización de amplios sectores sociales y, con ello, se dio al traste con la posibilidad de articular actores políticos basados en amplias y robustas coaliciones de carácter popular que pudieran ser vistos como aliados apetecibles a disposición de las elites «progresistas» y, con ello, abanderar una propuesta sustantiva de democratización basada en políticas públicas inclusivas.

Entonces no es de extrañarse que, uno de los cuestionamientos que se le hacen a las instituciones sea desde los compromisos y sueños incumplidos de la democracia. Esperanzas de una mejor calidad de vida y, la obtención de resultados a través de acciones en beneficio de la sociedad, pusieron en jaque los supuestos teóricos más importantes. De modo que la preocupación hoy, sigue inclinándose de lado de la balanza de la desafección institucional. De tal modo que el hilo conductor del presente trabajo gira en torno a la interrogante bajo qué condiciones la desafección política puede darnos claves para entender la relación entre los ciudadanos y las instituciones en contextos distintos e impactar en la confianza del sistema político mexicano.

Específicamente este trabajo aborda la perspectiva de la desafección institucional en términos de la democracia en México en dos momentos clave de la política mexicana el período de pre-alternancia y post-alternancia. En el siguiente apartado examinamos la desafección política en México antes de la transición democrática.

### **El período de pre-transición**

Hasta finales de los setenta y principios de los ochenta aparece en el debate académico en México, una línea de estudio sobre cultura política, que deriva de la crítica hacia el marxismo para explicar nuevos fenómenos sociopolíticos y del resquebrajamiento de sus premisas ante las nuevas coyunturas. De esta manera encontramos en los trabajos previos a la transición política distinciones para abordar el problema de las transformaciones institucionales y los retos ante la aparición en escena de múltiples actores políticos.

Aunque propiamente no se hablaba de la categoría de desafección institucional como un problema de las democracias recientes, sí se abordaba la cultura política desde el estudio de los valores de los mexicanos. Por lo que encontramos reflexiones esencialistas respecto al “carácter del mexicano”, la “idiosincrasia mexicana” y como diría Samuel Ramos las diversas “máscaras del mexicano” hasta los estudios sobre la cultura cívica y la opinión pública influenciados por la corriente norteamericana, cuya implicación derivó en poner en cuestión la identidad nacionalista en el contexto de la novedad de la teoría de la modernización (Gutiérrez, 1996).

En relación al México posrevolucionario, las transformaciones de la cultura política mexicana fueron definidas como híbridas, debido a las tendencias contradictorias que derivan de la postura tradicional y las nuevas formas en que se manifiesta el poder -además de su organización-.

A la sazón el desarrollo político mexicano fue posible debido porque el “acomodo de los tradicionales dirigentes rurales dio al país una estabilidad de la que dependía la estrategia del desarrollo mexicano; el acomodo de las élites urbanas modernizadoras amplió la capacidad de México para autogenerar su desarrollo económico” (Hansen, 1985: 289). Aunado a esto, en los resabios del pasado – para algunos con fuertes raíces coloniales y/o en la herencia autoritaria del PRI- se gestó la lógica de las lealtades políticas, cuyo propuesta se simplifica en este frase: “la recompensa a la lealtad es el progreso personal” (1985).

Para 1980, los cambios y transformación en la sociedad mexicana, van delineando rupturas con las viejas formas de organización social, para dar paso a relaciones más complejas. La debacle económica en México debido a la inflación<sup>275</sup> y un proceso electoral controvertido, evidenciaron la pérdida del control del partido del gobierno. Junto a ello, en ese año se acentuó el desplazamiento forzado a la ciudad, resultado del problema del crecimiento urbano y dificultades de los campesinos para vivir del ejido - derivado de la Reforma Agraria-. Cornelius (1980: 246) hace una distinción inmejorable respecto a la construcción de actitudes políticas en el marco de las transformaciones sociales:

---

<sup>275</sup> Durante los años ochenta, el porcentaje más alto de inflación en México, fue de 143.65 en 1987, uno de los promedios más elevados durante ese periodo. Si desea más información, véase “Indicadores macroeconómicos 1980-2003” Centro de Estudios de las Finanzas Públicas” <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0302003.pdf> [26 de octubre de 2013]

... las actitudes políticas y las predisposiciones en el comportamiento no son inmutables, y sin duda siempre se tendrá la experiencia obtenida en situaciones particulares, al enfrentarse a situaciones futuras. Sin embargo está claro que las variables estructurales y circunstancias que se relacionan con la comunidad de residencia del inmigrante son determinantes muy importantes (sic) de sus incentivos y oportunidades para la participación política<sup>276</sup>.

Para la década de 1988 en México la escisión del partido del gobierno, fue un acontecimiento clave. Después otros sucesos políticos daban cuenta del tránsito a la democratización de las instituciones así como los logros obtenidos con las reformas electorales en el año de 1990<sup>277</sup>.

Lo anterior impactó en las fuerzas políticas opositoras al partido hegemónico, por lo menos en lo electoral y evidenció la necesidad de reglamentar los mecanismos institucionales. Sin embargo, algunos estudios reflejan un hecho que manifestó las irregularidades e ineficiencias del régimen autoritario pero nuevamente ponía en cuestión la calidad de la democracia en México. Nos referimos al problema de la legitimidad de las instituciones políticas, dada la constitución rígida e inequívoca de éstas, pues hay un distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones.

Por lo que los estudiosos apuntaban a vislumbrar mecanismos de vigilancia para evitar el regreso de prácticas autoritarias en los nuevos “centros de poder” desde la estrategia de la fiscalización y “desempoderamiento” para mantener la credibilidad en las reformas y nuevas instituciones políticas (Schedler, 1999).

A partir de la anterior reflexión damos paso al segundo proceso político donde la expansión de la tercera ola democratizadora<sup>278</sup> en América Latina, dejó atrás los sueños revolucionarios y la omnipotencia del autoritarismo. Sin embargo, los avatares continuaron, y la población en Latinoamérica experimentó por medio de diversos sectores de la élite política, la supresión y exclusión a ciertos derechos. México es un referente clave para observar una expresión de resistencia a un cambio de régimen, a través de lógicas políticas en conflicto que permiten y funcionan para legitimar, formalmente la coexistencia de instituciones políticas democráticas con prácticas autoritarias, es decir la existencia de procesos de hibridación<sup>279</sup> en el sistema político.

Por lo tanto, en el siguiente apartado se comenta acerca de los dos gobiernos de la alternancia, y después se discute cómo ha sido observado el problema de la desafección institucional en términos de la democracia. Principalmente ubicando dos dimensiones aclarativas: los factores político-culturales y los factores institucionales.

## **La post-alternancia**

### **Apunte sobre los gobiernos de alternancia**

---

<sup>276</sup> En la cita encontramos uno de los núcleos del aporte de Almond y Verba, en razón a que la cultura política incide en el sistema político por medio de los valores, creencias y normas de los ciudadanos respecto a los objetos políticos.

<sup>277</sup> Como la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE en 1991).

<sup>278</sup> Para más información véase Samuel Huntington (1998), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*.

<sup>279</sup> Sí desea más información véase Julián Durazo Herrmann (2010), *Neo Patrimonialismo y autoritarismo subnacional en México*.

Lo que pareciera un sueño inalcanzable logró ser una realidad en México: la ruptura de más de setenta años del partido del gobierno, por un candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada. Sin embargo, hay quienes aluden que la victoria de la derecha a manos de Vicente Fox tuvo la ventaja de que la caída del PRI se veía llegar desde la campaña de Francisco Labastida Ochoa.

La *crónica de una muerte anunciada* encuentra su auge con las elecciones internas para elegir al candidato del PRI, lo que impactó en la estrategia electoral porque contribuyó a la división interna del partido, pues no era una regla habitual disputar abiertamente la candidatura a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por tanto, romper una lógica tradicional implicó una asimilación tardía entre algunos de sus integrantes y la agudización de las diferencias internas (Espinoza, 2001; Reveles, 2003; Segovia, 2008).

De modo que Fox construyó un discurso de “todos contra el PRI” para exaltar que la única opción posible para la democracia en México, era romper con la estructura priista desde la pugna por el poder presidencial. Bajo la discusión mesiánica y a la vieja usanza de la izquierda, retoma que “los males del país son causa del robo del gobierno”, y que la problemática central del país es la pobreza, derivada de la explotación del gobierno y a manos de quienes tienen más recursos (Blanco, 2010).

Por consiguiente la estrategia de campaña de Vicente Fox estaría basada en el ardid político llamado “los amigos de Fox”. Ésta era una estructura alterna a la estrategia panista para captar votos que venía trabajando dos años antes de las elecciones de 2000. Por consiguiente, fue un *activo decisivo* que reunió a más 350 mil “amigos”, que se presumía, era casi seis veces más grande que el Partido Acción Nacional (PAN) y, que disentía con la estructura clásica panista.

Así, las promesas de cambio implicaban las luchas por *prácticas más democráticas*, en la apertura para que la ciudadanía se involucrara en la toma de decisiones y políticas públicas que contribuyeran a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Pero las expectativas eran muy altas para un “personaje” que no tenía lealtad partidaria, tampoco la aprobación de la mayoría de los panistas, pero que ante la oportunidad de ascender sin una fuerte oposición, hizo suyo el discurso “popular” y místico-religioso para apelar a los mexicanos y afianzar su triunfo desde el supuesto de “ir más allá de los límites ideológicos” (Paramio, 2001).

En suma, tenemos que Fox ejerció una fuerte influencia en el PAN, concretamente, como indica Blanco (2001) “... lo transformó internamente del tradicional PAN conservador, un club de estricto de buenas conciencias, en una especie de frente antigubernamental (pero neoliberal, salinista) amplísimo tanto como el PRD, sólo caracterizados por el odio al PRI” (Blanco, 2001: 127) que además pudo desmovilizar a los electores priistas de la vieja escuela, y situarlos en la paradoja de cambiar su voto o bien no votar (además de los indecisos y seguidores cardenistas que aún dudaban en mantenerse firmes al PRD). Así el voto “útil” sería no votar por el PRI, sino votar por el cambio, es decir la certidumbre del orden.

Uno de los primeros desafíos del *presidente que no supo gobernar* ocurrió el primero de diciembre de 2000, cuando Vicente Fox reconoce lo difícil que sería gobernar con el congreso dividido, ya que el PAN no era mayoría. Fox estaría obligado a favorecer la negociación y el diálogo entre los opositores

(Segovia, 2008: 51). Aunque la posibilidad de acceso al poder ejecutivo y el acceso al poder por parte de nuevos actores (oposición) significó la *adaptación* a las reglas de juego del gobierno (Valdés, 2010), gobernar sin mayoría<sup>280</sup> implicaba la fuerza inoperante del ejecutivo y el legislativo, una ausencia de mayoría absoluta, la necesidad de consensos, la dificultad para llevar a cabo reformas estructurales y la distancia de dispositivos de inducción.

Así el resultado de las iniciativas del ejecutivo podría reducirse a una serie de parches y ligeras modificaciones, que mantuvieron los mismos problemas en las finanzas públicas, debido a que no se lograron los consensos entre las fuerzas políticas. Por tal razón, Fox tendría muchas dificultades para sacar adelante sus iniciativas. Es más, el mismo presidente reconoció públicamente que “había llegado el momento de terminar con el mito de que el cambio político iba a traer solución a todos los problemas” (Lajous, 2007:76). Entonces, no es de extrañarnos que para el 2005, entre los atributos peor evaluados (16%) de Vicente Fox, fuera la relación con el Congreso<sup>281</sup>.

En el sexenio del gobierno de alternancia, las instituciones sociales se posicionan por arriba de las preferencias de confianza en los mexicanos, por ejemplo, la iglesia mantuvo un porcentaje de confianza por arriba del 80%<sup>282</sup>, el ejército al igual que la confianza en los sacerdotes presentó un 70%. Quien tuvo un porcentaje mayor fue el presidente de la república, porque específicamente en su último año, cierra con 57% de confianza. En el siguiente cuadro podemos observar, los porcentajes de desconfianza hacia algunas de las instituciones políticas y el presidente:

<b>CUADRO 2 Porcentaje de poco / nada de confianza en las instituciones políticas y el presidente</b>					
<b>Instituciones y presidente</b>	<b>junio 2002</b>	<b>agosto 2003</b>	<b>mayo 2004</b>	<b>junio 2005</b>	<b>julio 2006</b>
Suprema Corte de Justicia	64%	68%	65%	62%	

<sup>280</sup> Por éstas razones es que hubo una *relación disfuncional* entre el gobierno y el congreso (Hernández, 2003; Valdés, 2010). Aunque Fox, para salir al camino, usó el veto más de dieciséis ocasiones, esto no trajo buenos resultados, pues de 1622 iniciativas presentadas por el ejecutivo, solo fueron aprobadas el 73%, dejando fuera las reformas de gran impacto. Mientras que las aprobadas fueron la Reforma Fiscal, Energética, Laboral, Seguridad y Justicia, Electoral y Sistema tributario (IVA): alimentos/medicinas. De las que fueron aprobadas son: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley del Servicio Civil de Carrera, Seguro Popular, Ley contra Discriminación y Derechos indígenas (Datos consultados del artículo de Valencia Escamilla, Laura (2012). “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”, en CONfinés. núm 8, pp. 11-37).

<sup>281</sup> Ahora bien, en cuanto a la evaluación del gobierno, pese a que en 2001 obtuvo los índices más altos de aprobación, para 2002 el 54% decía que *el cambio* fue solo de personas. La no concreción de promesas electorales en resultados, evidencia que el cántico de la victoria “sí se pudo” cesa, y da paso al 52% de las personas, que dice *no creerle* al presidente, cuando anuncia alguna medida. Para 2004, el 63% de las personas consideraba que México estaba peor en cuanto a la economía y el 53% consideraba que el rumbo del país era equivocado. Respecto a 2006, 63% de los ciudadanos creían que la economía del país estaba peor, por tanto, solamente el 41% consideró que su economía familiar podría mejorar. Y lo anterior, puede estar vinculado con lo que algunos llaman la agudización de la dependencia económica hacia Estados Unidos, -pues con la modificación de Ley de Inversión Extranjera y firma del TLCAN- porque en el año 2000 se incrementó la inversión extranjera, es decir, aumentaron las exportaciones al 88.5%,5 mientras que las importaciones crecieron de 69% de 1994 a 74% en 2000 (Datos extraídos de “México evaluación del gobierno de Vicente Fox”, Consulta Mitofsky 2002.

<sup>282</sup> Datos extraídos del artículo “Confianza en Instituciones”, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Encuesta Nacional en Vivienda de Parametría (ENVP).

					55%
Instituto Federal Electoral	41%	37%	48%	48%	44%
Presidencia de la República	46%	49%	55%	57%	39%
Congreso de la Unión	68%	65%	65%	68%	56%
Partidos políticos	63%	72%	69%	70%	63%

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta Nacional en Vivienda de Parametría (ENVP), 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

De acuerdo con resultados anteriores, inferimos que la confianza en los partidos políticos presenta el porcentaje más alto de desconfianza. Aunque los porcentajes de desconfianza entre las instituciones políticas se mantienen en el sexenio de Vicente Fox.

En el proceso de elección presidencial de 2006, la mayoría fuimos testigos de la disputa por los votos, a través de campañas negativas que aludían a la corrupción dentro del sistema electoral, el supuesto ejercicio de prácticas clientelares y compra de votos.

De las críticas con mayor impacto en la opinión pública, fue al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), por la probable manipulación del sistema debido a un algoritmo informático. Aunque ésta tesis no contó con evidencia empírica para hacerla válida (Estrada y Poiré, 20; Álvarez y Goñi, 2009). El hecho es que ocupó las primeras planas de los periódicos, noticieros y demás medios informativos. Asimismo, la tardía respuesta de las autoridades electorales para informar sobre el conteo, abonó al debate sobre la incertidumbre en términos institucionales (Schedler, 2008) porque generó en la opinión pública un ambiente de desconfianza para evidenciar el debilitamiento del organismo electoral (Aziz Nassif, 2012). Por ello, ante un PRD débil en su estructura y la no sanción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a la intervención del presidente Fox y empresarios por desprestigiar al candidato López Obrador, se argumenta que el fraude es un consecuencia de las deficiencias de las instituciones ante la jornada electoral (Olvera, 2007). Y agreguemos, la cifra tan cercana entre los principales contendientes por la presidencia -0.6% tenía de ventaja Calderón sobre su principal oponente, Andrés Manuel López Obrador-, sin duda aumentaron los ecos de fraude, hasta meses después de las elecciones.

En suma, ante el clima de múltiples protestas, inconformidades y las demandas por el recuento de los votos, se expresan las desilusiones y reclamos hacia el primer gobierno de alternancia a cargo de Vicente Fox. Con todo lo anterior, no es de extrañarse que una vez en el poder, Felipe Calderón buscara

sumar puntos en la opinión pública, apelando a resolver uno de los principales problemas que cobraron mayor fuerza en la opinión pública<sup>283</sup>: la inseguridad.

Para últimas fechas del sexenio de Calderón, los ciudadanos evaluaban que el trabajo más reconocido del presidente fue el “combate a la delincuencia”. Sin embargo, al mencionar “lo peor” de su mandato, la principal respuesta (de tres opciones) paradójicamente, fue la inseguridad y los resultados ineficientes del combate a la violencia. Por ello, la eliminación de la violencia desde la violencia –paradoja calderonista –puso en debate la legitimidad del gobierno y, sobre todo, la disminución en la aprobación al final de su sexenio, puesto que estaba la duda en la población respecto a la exclusión de otros temas públicos que no se resolvieron<sup>284</sup>.

En cuanto a la confianza en las instituciones durante el mandato de Calderón, los porcentajes de calificación más bajos son para las instituciones políticas y el presidente, que están por debajo de instituciones como la iglesia, el ejército y los medios de comunicación, además de que no presentan profundas variaciones entre sí, esto lo podemos ver en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 3 Porcentaje de calificación de acuerdo a la confianza en las instituciones políticas y el presidente</b>			
<b>Instituciones</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>
Suprema Corte de Justicia de la Nación	7	6.9	6.9
Instituto Federal Electoral	7	6.9	6.7
Presidencia de la República	6.9	6.7	6.6
Senadores	6.1	6	6
Diputados	5.7	5.7	5.9
Partidos políticos	5.6	5.7	6

<sup>283</sup> En 2007, se hace pública la cruzada para combatir la delincuencia, con el propósito de evitar la expansión de las drogas y, principalmente, contener la “ola de violencia” generalizada (Sonja, 2011). Según cifras, la aprobación inicial al segundo gobierno de alternancia era de 64%, cuando precisamente iniciaba la estrategia contra el crimen organizado, pero en 2012 a lo largo de algunos meses, descendió 14% su popularidad.

<sup>284</sup> Por ejemplo, de 14 eventos que Consulta Mitofsky señala para evaluar la aprobación o desaprobación del gobierno de Calderón, los 4 eventos que están por debajo del 50% de aprobación son: la relación con organizaciones sociales, relación con legisladores, la atención a víctimas del delito y su actuación en el conflicto de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). Ahora en términos de eficacia legislativa, de acuerdo con las alianzas con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), algunos sectores sindicales y partidos pequeños, el porcentaje de iniciativas aprobadas presentadas por el ejecutivo -gobernando sin mayoría- fue de 74%. Las iniciativas aprobadas fueron la de Mando Único Policial, el Sistema tributario (IVA 15-16%), reforma del ISSSTE/pensiones, la Ley electoral (sustitución de consejeros, espacio gratuito en medios) y la Iniciativa preferente: Ley de Contabilidad Gubernamental y la reforma laboral -incompleta- (Datos consultados del artículo de Valencia Escamilla, Laura (2012). “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”, en CONfines. núm. 8, pp. 11-37).

---

Fuente: Elaboración propia, con datos de las Encuesta Nacional de Consulta Mitofsky 2008, 2010 y 2012.

Al respecto podemos señalar que la mayoría de los encuestados refieren poca o nada confianza hacia las instituciones políticas, conservando ese lugar dentro de todos los grupos poblacionales. Lo destacable es que el nivel de confianza hacia Felipe Calderón, disminuye justo en los últimos años de gobierno.

Por tanto, ¿Qué podemos decir del desempeño y resultados de los gobiernos de derecha, enmarcados en procesos de alternancia? Aquí consideramos válida la tesis de Alarcón (2012) respecto a la dificultad del Partido Acción Nacional (PAN), para establecer los cambios democráticos en el país, porque: 1) debido a ciertos impedimentos que respondían a la lógica-política del partido, para afrontar los retos de la ciudadanía, la posición dividida del congreso para gobernar, igualmente de los conflictos internos entre las dos corrientes: una nacionalista y una burocrático-nacional, 2) la falta de concreción en la agenda y de un programa de partido, relacionaron al PAN con la burocracia, para construir bases de apoyo, lo cual resultó en pactos electorales y políticos, no muy afortunados y, por último, 3) la no contención de la corrupción y el crimen organizado, implicó la profundización de la inseguridad y la violencia, debido a la debilidad del ejecutivo para plantear estrategias precisas, lo cual fue más visible en el gobierno de Felipe Calderón.

Acto seguido, en términos de acceso y ejercicio del poder ¿Qué tanto una excepción limita o no el carácter del ejercicio de la democracia? ¿Quién gobierna y cómo gobierna? Bajo éstas interrogantes encontramos un punto que tiene relación con el marco del sistema institucional y la vinculación de la construcción del sujeto político, es que las reglas del gobierno así como de sus instituciones, pueden representar un problema en cuanto a la representación política, porque aún después de dos gobierno de alternancia, la relación entre el gobierno-partido, no logra adaptar su estructura a las nuevas demandas de la ciudadanía y romper enclaves autoritarios. Después de la consolidación de la democracia electoral, se ha profundizado el carácter elitista y excluyente de las decisiones de gobierno” (Loaeza, 2010). Entonces “... el problema actual ya no es transitar a la democracia sino consolidarla, dándole sustancia, valor y contenido al pluralismo político y a la competencia partidaria” (Attili y Salazar, 2010:166).

Como planteamos en apartados anteriores sobre la situación de nuestra democracia y particularmente la cultura política en los mexicanos, se considera el avance en la apertura de procesos electorales más competitivos, aunque en términos de cultura cívica hay un gran rezago. Por tanto, ¿podemos decir que nuestra cultura política es democrática? En el siguiente apartado se retoman lo que se ha dicho respecto a las actitudes que tienen los ciudadanos frente a la democracia.

### **Las actitudes ciudadanas hacia la democracia**

Las actitudes de los mexicanos a finales de los ochenta y los noventa, están conectadas con la posición económica y el nivel educativo. Aquellos mexicanos que se sentían más identificados con algún partido político, con cierta ideología política o bien, con opiniones a favor de la política en general, eran quienes mejor niveles de sofisticación política manifestaban.

Había una aceptación a las oposiciones políticas y reconocimiento a la importancia de la competencia en el proceso electoral, no obstante expresaban no participar en la contienda electoral debido a la incertidumbre del procedimiento.

Dicen participar poco en las formas convencionales de participación. Empero, quienes están afiliados a un partido político, pertenecen al Partido de la Revolución Institucional (PRI)

En general, se observa que los mexicanos reconocen menos la libertad como valor intrínseco de la democracia y priorizan prácticas conservadoras debido a que no aceptan las tensiones y cambios radicales. Junto a ello, son más intolerantes al diálogo con personas que piensan distinto (Ai Camp, 1997).

A finales de los noventa, la democracia en México se evaluaba lenta ante la posibilidad de ser una democracia “sostenida” pues la ciudadanía difícilmente mantenía valores democráticos. Ai Camp (1999), considera que el miedo a dejar las tradiciones semiautoritarias, evidenció particularmente, la permanencia de un cinismo político que era observable en las actitudes ciudadanas.

Para ilustrar los supuestos del autor, destaco solo tres actitudes que nuestro autor apunta: el primer rubro es la cultura de la legalidad, pues los ciudadanos a pesar de aceptar que la corrupción, es uno de los principales problemas que dificultan el ascenso hacia la democracia, los mexicanos toleran prácticas corruptas y justifican la violación a la ley.

En segundo lugar, la no aceptación hacia los partidos de oposición, manifiesta una contradicción, pues esto debería representar en términos de competencia política un éxito. Cabe apuntar que el autor no toma en cuenta las complejidades de los partidos políticos en nuestro país. Concretamente la falta de partidos programáticos y agendas políticas que definan propuestas dirigidas a las necesidades más inmediatas de la población y las distintas facciones internas en los partidos, agravan los problemas de representación política. Por último, señala que pese al cambio de régimen autoritario y el ascenso de un régimen democrático, esto no impactó en el aumento de valores proclives a la democracia.

Al ser más las actitudes de cinismo e indiferencia hacia las opciones políticas, desconfianza los medios de comunicación y en las instituciones, es explicable el déficit de apoyo hacia la democracia.

Después de la transición, Alejandro Moreno (2003) señala que los mexicanos se sienten más felices en contraste con otros años, dado que perciben un cambio en la forma en qué toma decisiones respecto a su vida.

El valor del reconocimiento y respeto a la diferencia aún no alcanza un óptimo en los ciudadanos mexicanos, específicamente aquella parte de la población con mayor edad; quienes son más proclives a tolerar y aceptar la diversidad, son quienes mayor nivel de escolaridad presentan. De modo que permanecen actitudes que favorecen la intolerancia, específicamente en las preferencias sexuales. Y, a pesar de aceptar el valor de las ideas y la diversidad de opiniones, hay quienes optan por preferir el consenso como elemento que prime en los ideales de las personas.

Además estas actitudes, van a depender de elementos que favorecen o no su concreción, por ejemplo, 1) los recursos con que cuenta cada individuo como la edad, el nivel de estudios, el nivel de ingresos, el tiempo disponible, etc., 2) aquellos grupos sociales u organizaciones con los cuales los

individuos se identifican y sienten parte de dicha colectividad, 3) el ambiente institucional y político en que se desarrolla el individuo, y por último 4) el interés político es la actitud política que puede ejercer influencia, para el ejercicio de participación, ya sea por motivaciones de aceptación o rechazo.

Así concluimos que las contradicciones que presentan nuestras actitudes democráticas, involucran retos muy altos para nuestra las instituciones de nuestra “incipiente democracia”, pero sobre todo compromisos tanto para la clase política como para los ciudadanos. Principalmente el proceso de toma de decisión para las instituciones democráticas, tiene que estar en correspondencia con las necesidades de la ciudadanía y no con intereses de grupo o élites políticas. En seguida daremos cuenta de un tipo de actitudes políticas en los individuos que expresan un desvinculación o desligamiento hacia los actores e instituciones políticas, nos referimos al fenómeno de la desafección política. A continuación se presentan algunas de sus principales propuestas teórico-empíricas, además señalamos los hallazgos de estudios recientes sobre este concepto aplicado al caso mexicano.

### **La desafección política en la actualidad: un problema de factores político-culturales o institucionales**

En México, con la creación y transformación de instituciones, resultado de periodos de negociaciones y pactos entre las fuerzas políticas, la tendencia aspiraba a que la opinión pública favoreciera actitudes más democráticas, y por ello hubiese mayor confianza hacia las instituciones. Empero en los análisis académicos observamos un déficit en la democracia, que concretamente a punta al problema del *desgaste*. Los nódulos del problema conectan con las debilidades de la élite política para implementar reglas y sanciones a los *poderes fácticos*<sup>285</sup> cuestión que aqueja y evidencia la herencia autoritaria que sobrevive debido al proceso de acomodado y adaptación en los procesos de disputa por el poder a partir de la reproducción de prácticas clientelares y el salto a escena de actores monopólicos.

Así la ciudadanía se encuentra en fuertes problemas de exclusión, pobreza, inseguridad y corrupción, además no menos relevante, la distancia con los actores e instituciones políticas de representación. De modo que ¿Cómo podemos abordar el eje ciudadanos y la relación con las instituciones en el marco de los procesos que evocan las contradicciones de nuestra democracia? En síntesis, el propósito de este trabajo es retoma la categoría de la desafección institucional, como una vertiente de estudios que explica ésta relación.

Por tanto, para dar cuenta de actitudes que manifiestan diversas orientaciones que tienden al distanciamiento hacia el sistema político (Torcal, Montero y Gunther, 1998) en este texto se señalan las distintas explicaciones de la desafección política en México después de la alternancia. Cabe apuntar que las proposiciones toman como base los factores político-culturales e institucionales para explicar la desafección.

---

<sup>285</sup> Olvera (2012) señala al respecto “Los poderes fácticos son actores del mercado, de la sociedad civil y de la sociedad política que actúan en una forma no civil, es decir, violando las leyes, burlando las reglas, manipulando las instituciones y controlando por vías legales y/o ilegales esferas completas del mercado, todo lo cual les permite tener un doble poder: el de veto sobre cualquier transformación que se trate de llevar a cabo en las reglas que rigen la política y la economía, y de control sobre la clase política, debido a que son capaces de determinar, vía financiamiento o vía operación electoral, los resultados de las elecciones tanto locales como nacionales. Los poderes fácticos son así poderes instituidos en la trama social y económica del país cuyo desmantelamiento es un requisito esencial para la construcción de una democracia operativa en México” (2012: 123).

Los indicadores de la desafección política para Torcal son el desligamiento político y la desafección institucional. En cuanto al desligamiento éste será ponderado por la eficacia política interna (responde a elementos más cognitivos), que apunta a una actitud en la que el individuo se asume con la capacidad para entender e intervenir en cuestiones políticas. Y por otro lado, la eficacia política externa, que indica una situación en la que el individuo discurre que los políticos toman en cuenta sus opiniones, y eso más la confianza/desconfianza institucional hacia actores e instituciones representativas son constituyen la desafección institucional.

Creo relevante señalar, la distancia que nuestro autor, establece entre los términos que se utilizan para definir actitudes que cuestionan al régimen democrático, pues la desafección institucional, se utiliza para explicar condiciones donde el régimen es ampliamente reconocido, a pesar de la poca credibilidad en su estructura. Por lo que no se asume la crisis de legitimidad, como una causa de la desafección política necesariamente, pues si ese fuera el caso, sería prudente hablar de alienación política, pues explica la erosión hacia la creencia en el sistema político, por ejemplo, a partir de la medir si es una actitud generalizada o no en el resto de la población.

El presente trabajo coincide con la postura de Torcal, pues se distancia de los estudios que argumentan que la desconfianza institucional, la alienación política y los bajos niveles de evaluación los actores políticos, están relacionados con la insatisfacción que sienten los ciudadanos con el régimen democrático (Lipset, 1997[1959]; Anderson y Guillory, 1997; Lijphart, 2000; Segovia, 2006; Morales, 2008; Moreno, 2010). La desafección institucional puede surgir, aún cuando los gobiernos y/o políticos tengan una buena aceptación entre los ciudadanos.

Tomando como válida la tesis sobre las transformaciones en los valores de los mexicanos, la cultura política mexicana estuvo influenciada por los acontecimientos políticos y económicos globales. Resultado de largos períodos de incertidumbre, así como la pugna por espacios laborales en contexto del auge de la especialización y tecnificación, pues crearon los supuestos para incrementar la competitividad. Por consiguiente, estos elementos “modernos” influyeron en el retraimiento político del mexicano, porque viro a lo único que le proveía sentido: sus discursos y prácticas tradicionales. Lo que de momento freno su avance hacia el proceso de modernidad. Sin embargo, no se estancó en ellos, pues es posible identificar un vuelco hacia lo personal, enfocado a valorar el principio de libertad como condición intrínseca. Al respecto Moreno señala:

Los mexicanos han recuperado sus tradiciones y no por ello le han dado la espalda a la racionalidad; el retorno a la fe, el aumento en la religiosidad, el fortalecimiento del nacionalismo responde a causas entendibles: la apertura y la competitividad en diversas áreas de la vida, incluso la religiosa, a la creciente oferta de ideas y de bienes de consumo, a la mayor pluralidad política y, por supuesto, a la globalización (Moreno, 2006:44).

En contraste, algunas explicaciones advierten que la desconfianza institucional es un problema de factores institucionales, en decir, de los bajos niveles de confianza hacia la autoridad política y hacia las instituciones, pues en las “nuevas democracias”, específicamente en México, lo que predomina es la fragmentación y heterogeneidad en la población. Entonces resulta que las instituciones de representación, deberían establecer mecanismos para la inclusión e integración de los grupos y sectores

de la población que favorezcan la relación entre la ciudadanía y el poder político (Flores, Fix-Fierro y Concha, 2004).

Conjuntamente, algunos autores consideran que las prácticas que están fuera del marco legal, pero que forman parte de los procesos de intercambio y mantenimiento de redes políticas, en otros términos, las percepciones respecto a las prácticas corruptas en los objetos políticos impactan en la relación entre ciudadanos e instituciones políticas (Grijalva y Fernández, 2012).

De modo similar, puntan que la falta de confianza en los políticos o instituciones combinada con la percepción de la corrupción, da por resultado una amplia disposición hacia el comportamiento corrupto, es decir la corrupción es predominantemente endógena. Esto significa no sólo que la corrupción mina la fe en las instituciones sobre lo que se supone que deberían hacer, sino que minimiza la creencia en el gobierno, los políticos en general y en los funcionarios. De modo que si la corrupción se extiende y mina la confianza de la gente en los políticos o el gobierno, será complicado evitar que la corrupción socave la confianza de la gente en los políticos o en el gobierno. Esto también puede dar pie a sentimientos de desafección sobre la política, por ejemplo, el escepticismo en las personas (Morris y Klesner, 2010)<sup>286</sup>.

La mayoría de los trabajos que explican la desafección institucional desde los factores institucionales, señalan que la desconfianza de los ciudadanos mexicanos en las instituciones representativas es alta, dada la percepción negativa respecto al desempeño institucional. Aunque esto varía según la naturaleza de las instituciones, cuyas implicaciones derivan en la carencia de legitimidad (Durand Ponte 2006; Del Tronco, 2012).

En cuanto al eje explicativo político-cultural, encontramos que se prioriza como factor explicativo, a la satisfacción con la democracia, es decir, la evaluación hacia las instituciones políticas, con la efectividad del estado y, por tanto, del régimen democrático (Mateos, 2011). No obstante otros estudios señalan que en momentos de incertidumbre en el país, la satisfacción con la democracia no disminuye (Barba y Sanginés, 2010), por ello, no resulta un rasgo significativo para explicar la desafección institucional.

Ahora bien, hay hipótesis que abordan concretamente la institución electoral y los partidos políticos. Evidencias que los ciudadanos políticamente más activos y que manifiestan un mayor apoyo al régimen son quienes más confianza presentan. Además éstos ciudadanos son propensos a identificarse con algún partido político o con alguna corriente ideológica (Mendizábal y Moreno, 2010), por estar razón sostienen que lo que impacta en la confianza no es la satisfacción con la democracia, sino los

---

<sup>286</sup> Al respecto los autores también señalan que la falta de confianza generada por la corrupción, puede provocar que los ciudadanos estén menos dispuestos a trabajar activamente con otros o con el gobierno para buscar soluciones al problema de la corrupción. Dicha tendencia mina gravemente los esfuerzos de la sociedad y el gobierno para luchar contra la corrupción; incluso podría debilitar el proceso hacia la democratización. Por supuesto, deja de lado el principio del bien público y tiende al free ride. Si la corrupción socava la fe del pueblo en el gobierno y los políticos, los ciudadanos perciben que ésta se ha generalizado, entonces resulta difícil utilizar las encuestas de opinión para evaluar los resultados que arrojan las iniciativas en contra de la corrupción. Pero también es poco factible que la gente crea en los políticos cuando dicen que quieren luchar contra la corrupción.

componentes ideológicos -ideología política e identificación partidista- (Moreno 2006, Barba y Sanginés, 2010; Mendizábal y Moreno, 2010; Marengi y García, 2011).

Y se suman a las aportaciones para el estudio de la desafección política, los trabajos recientes de dos autores, que desde la teoría racional-culturalista proponen explicar el fenómeno. En lo que respecta al análisis de Maldonado (2011) sobre la desafección política en México, este autor toma la propuesta conceptual de Torcal (2006) sobre las diferencias entre los indicadores de la desafección política, es decir entre el desapego político y la desafección institucional. La primera da cuenta del alejamiento de los asuntos políticos por parte del individuo, dado que es producto de niveles educativos bajos, desigualdades por sexo, una evaluación negativa hacia algunos actores políticos, como el presidente y, además, está vinculada con una ideología en mayor medida hacia quienes se dicen no pertenecer a un partido político o bien no se adscriben a un partido político. En contraste, la desafección institucional responde más a cuestiones de sofisticación política y sobre el desempeño de las instituciones y las políticas que implementan los actores políticos. Además es mayor en las mujeres y, tiende a aumentar cuando el ingreso disminuye.

Las implicaciones, serían en el caso del desapego político, que este tiende a influir en el alejamiento de los ciudadanos con las cuestiones de interés político y la participación política. Junto a ello, acentúa la percepción de inseguridad y corrupción en el país. En cuanto a la desafección política, hay una asociación con la disminución de ejercicio del voto y un rechazo a las acciones políticas que están fuera del marco legal.

Una propuesta más es el trabajo de Del Tronco (2011) quien de acuerdo con los resultados de su investigación y comprobando la teoría racional-culturalista, señala que los mexicanos tienen valores pro-democráticos aunque mantienen una distancia crítica hacia el funcionamiento de la democracia. Además explica que el factor del desempeño institucional es el argumento más fuerte con respecto a la tesis “culturalista” para explicar que la percepción del desempeño institucional de los ciudadanos incide en la confianza positiva o negativa hacia sus instituciones de representación. De modo, que son los valores desde la visión de lo “adecuado” desde la cual los ciudadanos evalúan a sus actores e instituciones de representación.

### **Reflexiones finales**

A lo largo de este texto se han proporcionado distintos argumentos sustentados en trabajos teórico-empíricos que abordan el estudio de las actitudes de los mexicanos. En un primer momento ubicamos los principales trabajos que refieren a la desafección política como un problema que se ubica en México desde hace tiempo pero que no necesariamente era explicado desde ese fenómeno. Sin embargo, trabajos posteriores colocan a la desafección política como dimensión que puede ayudarnos a comprender la cultura política en los mexicanos.

Aquí coincidimos con la propuesta de Maldonado (2011) y Del Tronco (2011) de la significancia de la teoría racional-culturalista, para explicar con mayor fuerza fenómenos distintos como la desconfianza institucional, el desapego político y la eficacia política (interna y externa) que pertenecen a la categoría desafección política.

Si bien es del interés de este trabajo adentrarse a proponer variables que expliquen este fenómeno, por ahora para fines de este ensayo, nos limitamos solo a plantear el panorama contextual. Sin embargo se considera que la propuesta de Del Tronco (2011) aporta mejores argumentos para explicar esas actitudes en las democracias recientes, concretamente en el contexto de México.

De modo que para los ciudadanos mexicanos se podría decir que lo que está asociado a sus actitudes hacia los actores e instituciones representativas es la percepción que tienen del desempeño institucional, específicamente tienen un escepticismo hacia los partidos políticos es más elevado, pues la confianza en el presidentes, instituciones y elecciones puede ser mayor que en los partidos políticos, ya que éstos últimos están vinculados en gran medida con la personalización de los procesos políticos (Del Tronco, 2011) que además responde a una insatisfacción generalizada que con el tiempo, cambia a desconfianza hacia los partidos políticos. Lo cual, si bien no deja fuera la propuesta cultural que destaca la identificación partidista y la sofisticación política, es posible pensar en hallazgos similares que argumentan mayor significancia en las variables del desempeño (en sus dimensiones calidad institucional, *responsiveness* y resultados económicos) en contraste con las variables de socialización (2011).

### **Bibliografía citada**

Aí, Camp, Roderic (1997), “La cultura política contemporánea: qué valoran los mexicanos”, en *La política en México*, Siglo XXI, pp.75-100.

\_\_\_\_\_ (1999), “La democracia vista a través de México”, *Este País*, núm.100 pp.1-13.

Alarcón, Olgúin, Víctor (2012), “El Partido Acción Nacional. De la alternancia a la caída” en Salvador Martí i Puig (ed.), *¿A dónde chingados va México? Un análisis político y socioeconómico de dos sexenios (2000-2012)*, Madrid Marcial Pons, pp. 65-84.

Almond, Gabriel y Sidney Verba (1970) *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones [1963]*, Madrid, Euroamérica.

Anderson, Christopher J. y Christine A. Guillory (1997), “Political institutions and satisfaction with democracy: a cross-national analysis of consensus and majoritarian systems”, *American Political Science Review*, vol. 91, núm.1 pp. 66-81.

Anduiza, Eva y Agustí Bosch (2004), *El comportamiento político y electoral*, España, Ariel.

Attili, Cardamone y Salazar, Carrión Luis (2010), *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

Aziz, Nassif (2012), “¿Qué le pasó a la democracia en México?”, en Alejandro Monsiváis y Víctor Alejandro Espinoza (eds.), *El deterioro de la Democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Colegio de la Frontera Norte, pp.89-120.

Barba, Sandra y Gabriela Sanginés (2010), “Confianza y legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Alejandro Moreno (ed.) *Confianza en las instituciones. México en Perspectiva comparada*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. ITAM, pp.201-226.

Bizberg, Ilán (2003), “Estado, organizaciones corporativas y democracia”, en Alberto Aziz Nassif, *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. CIESAS, Cap. VI, pp.183-225.

- Blanco, Joaquín, José (2001), “Lo debates”, en Luis Salazar C. (ed.) *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, pp. 109-137.
- Booth, John y Mitchell Seligson (1984), “The political culture of authoritarianism in Mexico: A reexamination”, *Latin American Research Review*, núm 19.
- Cansino, César e Israel Covarrubias (2007), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- Campbell, Angus, Phillip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes (1960), *The American voter*, London, The University of Chicago Press.
- Castañón, Alba (2004), “Las presiones populares y el papel de las regiones en la transición a la democracia en México”, en Jorge Cadena Roa (ed.) *Transiciones a la democracia: visiones críticas*. UNAM, pp. 79-94.
- Cornelius, Wayne A. (1980), *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (1964), “El método conductista en la ciencia política: epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito”, *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 9, diciembre, pp.85-109.
- Del Tronco, José (2011), “¿Desconfiados “por defecto” o por “defectos”? Calidad de la representación, cultura política y desafección ciudadana en México y América Latina. Tesis doctorado, Ciudad Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_ (2006), “Las determinantes y consecuencias de la desconfianza en México” *International Review of Sociology*, vol. 16, núm. 3, noviembre, pp. 637-663.
- Durazo, Herrmann, Julián (2010), "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, núm. 2, pp. 85-112.
- Easton, David (1982), *Enfoques sobre teoría política [1917]*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época (2010)*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Valencia, Escamilla, Laura (2012), “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”, en *CONfines*. núm 8, pp. 11-37.
- Espinosa, Valle, Alejandro V. (2012), “El camino difícil de la democracia mexicana”, en Alejandro Monsiváis y Víctor Alejandro Espinoza (eds.) (2012), *El deterioro de la Democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Colegio de la Frontera Norte, pp-39-88.
- Estrada, Luis y Alejandro Poiré (2006), “La Evidencia del Fraude.” *Enfoque, Suplemento semanal de Reforma*.
- Flores, Fix-Fierro y Concha (2004), *Cultura de la constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grijalva Eternod, Aurea E. y Esther Fernández, Molina (2012), “Corrupción y confianza en Instituciones. Un análisis en la Ciudad de México”, ponencia presentada en el Foro III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid, España.

- Gutiérrez, Roberto (1996), "La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología", en Esteban Krotz, (ed.) *El estudio de la cultura política en México: perspectivas disciplinarias y actores políticos*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 39-72.
- Hansen D, Roger (1985), *La política del desarrollo mexicano*, [1971], México, Siglo XXI.
- Hernández, Avendaño, Luis (2004), "El papel de la oposición política en la transición mexicana a la democracia", en Jorge Cadena Roa (ed.) *Transiciones a la democracia: Visiones críticas*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp.115-130.
- Huntington, Samuel (1998), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, España, Barcelona, Paidós.
- Klingemann, Hans-Dieter (1999), "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis", en Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 31-56.
- Labastida Martín del Campo, Julio y Miguel Armando López Leyva (2004), "México: una transición prolongada", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 749-806.
- Lajous, Alejandra (2007), Vicente Fox. *El presidente que no supo gobernar*, México, Océano.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard, Berelson y Hazle Gaudet (1962), *El pueblo elige: Estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial*, Buenos Aires, Ediciones 3.
- Loeza, Soledad (2010), "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática" en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (eds.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, Colegio de México, pp. 23-70.
- Maldonado, Gerardo (2011), "Desapego político y desafección institucional en México: ¿Desafíos para la calidad de la democracia?", *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, núm. 24, pp. 1-30.
- March, James G. y Johan P. Olsen, *Redescubriendo las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Cap. I, II y III, pp. 41-109.
- Marenghi, Patricia, y Mercedes García Montero (2011), "Tomen el regalo pero voten como quieran. Una radiografía del clientelismo político en México", en Salvador Martí I Puig, Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y Ma. Fernanda Somuano Ventura (eds.), *La Democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, España, Bellaterra pp.135-162.
- Martí I. Puig, Salvador (2011), "México a una década de la alternancia. ¿Qué tipo de democracia y de sociedad?", en Salvador Martí I Puig, Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y Ma. Fernanda Somuano Ventura (eds.), *La Democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, España, Bellaterra pp.1247-262.
- Mateos, Díaz, Araceli (2011), "Satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Diferencias estatales en México", en Salvador Martí I Puig, Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y Ma. Fernanda Somuano Ventura (eds.), *La Democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, España, Bellaterra pp.163-189.
- Mendizábal, Yuritzí y Alejandro Moreno (2010), "La confianza electoral: el IFE y los partidos políticos", en Alejandro Moreno (ed.) *Confianza en las instituciones. México en Perspectiva comparada*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, ITAM, pp. 227-248.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, pp. 265-282.

- Morales, Mauricio (2008), "Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada de los resultados LAPOP", *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 2, pp.1-20.
- Moreno, Alejandro (2003, "Cultura política y democracia en México", en *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, Fondo de Cultura Económica, pp. 221-234.
- \_\_\_\_\_ (2006), *El cambio de valores y la trayectoria mexicana*, Instituto Electoral del Estado de México, pp.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Confianza en las instituciones. México en Perspectiva comparada*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. ITAM.
- Morris, Sthephen D. y Josep L. Klesner (2010), "From Mexico Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence", *Comparative Political Studies*, núm.
- Olvera, Alberto J. (2007), "Resistencia política y sociedad civil: el PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México, Fundación Konrad Adenauer, pp. 175-199.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Poderes fácticos y sistema político en México", en *El deterioro de la Democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Colegio de la Frontera Norte, pp. 121-148.
- Paramio, Ludolfo (2001), "México después de la alternancia", en Luis Salazar C. (ed.) *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, pp. 423-454.
- Segovia, Carolina, Andrés Haye, et. al., (2008), "Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza", *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 2, Chile.
- Schedler, Andreas (1999), *Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México 1990-1997*, México, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2008), "La movilización de la desconfianza en las elecciones presidenciales del 2006" en Alan Knight et al., *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada. México en perspectiva histórica y comparada*, México, Tecnológico de Monterrey, pp. 31-63.
- Schettino, Macario (2002), *Paisajes del "nuevo régimen". ¿Revivir el pasado o reinventar el futuro?* México, Océano.
- Torcal, Mariano (2006), "La desafección democrática en las nuevas democracias: sus orígenes y consecuencias", en *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, vol. 2, España, Universidad de Santiago de Compostela, Cap. VI, pp. 1021-1307.
- Ugalde, Luis Carlos (2012), *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, México, Aguilar.
- Valencia, Escamilla, Laura (2012). "La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas", *CONfines*. núm 8, pp. 11-37.
- Valdés, Francisco (2010), *La regla ausente. Democracia y conflicto político constitucional en México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Woldenberg, José (2006), *Después de la transición: Gobernabilidad, espacio público y derechos*, Cal y Arena.
- Wolf, Sonja (2011), "La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad", *Foro internacional: México, D.F.*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, vol. 51, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 669-714.

---

Zovatto, Daniel (2002), “Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada Latinoamericana: 1996-2002”, *América Latina Hoy*, núm.32, pp. 29-53.

Páginas electrónicas

“Confianza en Instituciones, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006”. Encuesta Nacional en Vivienda de Parametría (ENVP), [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=94](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=94), [10 de junio de 2013]

“Confianza en las Instituciones políticas, 2008, 2010 y 2012”, Encuesta Nacional de Consulta Mitofsky, <http://www.opinamexico.org/opinion/ConfianzaInstituciones.pdf>, [10 de junio de 2013]

“Indicadores macroeconómicos 1980-2003”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0302003.pdf> [26 de octubre de 2013]

“México evaluación del gobierno de Vicente Fox”, Encuesta Nacional sobre Vicente Fox, Consulta Mitofsky, 2005, <http://www.cmic.org/boletin/15jun05/evaluanal18.pdf>, [10 de junio de 2013]

“México evaluación del gobierno de Felipe Calderón 2006-2012”, Encuesta Nacional sobre el gobierno de Felipe Calderón, Consulta Mitofsky, 2012, <http://consulta.mx/web/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/267-felipe-calderon-evaluacion-final-de-gobierno-2006-2012>, [10 de junio de 2013]

“Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Federales 2008-2009”, Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>, [25 de enero de 2010]

## **Portal Mujer Migrante.**

### **Una política pública desde las tecnologías para el desarrollo**

**Ana Isabel Zermeño Flores**

**Guillermina Chávez Torres**

**Mabel Andrea Navarrete Vega**

**Alfredo Ameneiro Castro**

Integrantes de *Agorante*, grupo de investigación en sociedad y tecnología

Centro Universitario de Investigaciones Sociales, Universidad de Colima

#### **Resumen**

A propósito de la globalización, ha habido un aumento y diversificación de las migraciones internacionales donde, de manera particular, la movilidad femenina ha alcanzado la paridad numérica con los hombres (CEPAL, 2005). Esto no sólo ha significado beneficios económicos y culturales para las naciones de origen y recepción, sino también ha incrementado la vulnerabilidad de los derechos humanos de los migrantes en general y, en especial, los de las mujeres. Los asuntos normativos de la migración dejaron de ser competencia única de los países y cada vez más, las agencias internacionales generan recomendaciones a los Estados- Nación, abogando porque se implementen programas y acciones que garanticen los derechos humanos. Se analiza el caso particular del *Portal Mujer Migrante* (PMM) como política pública del gobierno mexicano para responder si las tecnologías de información y comunicación (TIC) pueden hacer una aportación significativa a los problemas relacionados con las mujeres migrantes y fortalecerse como una alternativa de inversión gubernamental. Esto se realiza a partir del campo de estudio de las tecnologías para el desarrollo (TIC4D)<sup>287</sup> y su interrelación con el enfoque de derechos —con énfasis en los de cuarta generación y, los enfoques de desarrollo y género. Mediante el análisis de las dimensiones de usabilidad, servicios, lenguaje, contenidos en el portal, se discute si éste cumple con dichos enfoques para conformar una estrategia pertinente en la atención a mujeres migrantes. La aportación del estudio tiene al menos dos niveles: la generación de indicadores para la evaluación de las acciones de desarrollo (Del Río, 2009) y el ejercicio de reflexión teórica en torno de las prácticas de las TIC4D, atendiendo la recomendación de Heeks (2006), de comprender el mundo para cambiarlo.

---

<sup>287</sup>Acrónimo compuesto, castellanizado del inglés 'ICT4D', que corresponde al término Information and Communication Thecnologies for Development.

**Palabras clave:** TIC4D, política pública, portales de gobierno, derechos humanos de cuarta generación, mujeres migrantes.

## Introducción

Los hallazgos sobre el genoma humano revelan que la historia de la Humanidad es la historia de las migraciones.<sup>288</sup> Desde que nuestros antepasados salieron de África y poblaron otros territorios, hasta nuestros días, los seres humanos han estado en continua movilidad. Luego, entonces, ¿por qué desde finales del siglo XX el fenómeno ha tomado especial relevancia en la agenda pública, haciendo que las agencias internacionales generen recomendaciones y los gobiernos nacionales desarrollen políticas públicas cada vez más especializadas en el tema? En este sentido, es de interés para este trabajo, abordar el uso y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación (TIC) en la atención a mujeres migrantes.

Se asume, desde una perspectiva reduccionista, que la relevancia del tema se debe al incremento cuantitativo de la migración en el mundo, así como a la pauperización en la calidad de vida en los países de expulsión. Al respecto, refuta Arango (2007), la explicación habrá que buscarla más bien en el contexto histórico en el que se produce el fenómeno y no en la magnitud de los flujos ni en la disparidad económica.<sup>289</sup>

Acorde con esta mirada, desde la sociología, se identifica a la globalización como un paradigma clave para entender el orden vigente de las migraciones en el mundo (Canales, Stefoni, & Vono, 2008), así como al enfoque de derechos como un marco de comprensión y actuación a favor del desarrollo humano de este grupo de población; especialmente, el enfoque de derechos de cuarta generación (Bustamante Donas, 2010), que es coherente con los estudios de comunicación sobre la relevancia de las TIC como vínculo transnacional y herramienta que puede promover el desarrollo (Del Río, 2009).

Estos aspectos se discutirán más adelante como un marco contextual que ayudará a dilucidar el objetivo del presente artículo, que es: analizar el caso particular del Portal *Mujer Migrante* (PMM)<sup>290</sup> como política pública del gobierno mexicano, para responder si las TIC pueden lograr una aportación significativa a los problemas relacionados con las mujeres migrantes y fortalecerse como una alternativa de inversión gubernamental. Desde el diseño del portal, se asumió que en la medida que se atendieran las recomendaciones de la política pública vinculada a mujeres en la migración, se avanzaría en los beneficios potenciales del grupo meta.

Esta publicación tiene como antecedente el proyecto “Mujeres migrantes en pro de sus derechos

---

<sup>288</sup> El Proyecto Genográfico (2005), liderado por el genetista Spencer Wells, responde cuestiones sobre la diversidad genética de la Humanidad y su relación con la migración de la raza humana a escala global (<http://www.natgeo.tv/mx/especiales/nuestro-arbol-genealogico>).

<sup>289</sup> Al respecto, afirma Arango (2007), los datos revelan, por un lado, que hubo otros momentos con mayor cantidad de migrantes, como el que se sucedió en el siglo pasado, cuando a Estados Unidos llegaron 1'700,000 nuevos migrantes “un número nunca superado, ni antes ni después. Ahora, con una población cuatro veces mayor que entonces, es raro el año en el que supera el millón de nuevos venidos.” Por otro lado, “la proporción que suponen los ciudadanos de esos países desfavorecidos que reúnen las condiciones que objetivamente los harían candidatos a la emigración es incomparablemente mayor, cualquiera que sea la forma en que se calcule.”

<sup>290</sup> A efectos de este artículo, de aquí en adelante se hará referencia al portal *Mujer Migrante* con las siglas PMM, o a través de su URL: [mujermigrante.mx](http://mujermigrante.mx).

humanos” (2013), que desde el 2008 encabeza y financia la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CSIC), de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) que lleva a cabo la Universidad de Colima; y que, en su tercera fase, dispuso como unidad ejecutora a Agorante, grupo de investigación en sociedad y tecnología del Centro Universitario de Investigaciones Sociales (CUIS).

Entre los diferentes componentes del proyecto-marco se destaca, por ser el objeto del presente artículo, el relativo al Portal *Mujer Migrante*. En este componente se realizaron cuatro acciones clave: a) migrar el portal a un manejador de contenidos (CMS) que cumpliera con los estándares de calidad; b) mejorar la usabilidad de la interfaz; c) mejorar la concordancia y pertinencia del concepto y los contenidos del portal con los enfoques de derechos y género, vinculados al fenómeno de la migración; d) mejorar el servicio de atención en línea y se agregó el de atención telefónica.

El propósito del PMM es ofrecer información confiable, principalmente a las mujeres migrantes, aunque no de forma exclusiva. Cuenta con los siguientes aspectos: información de gobierno y organizaciones civiles para resolver las dudas en materia de trámites, servicios, salud, derechos humanos, educación, trabajo, números de emergencias y centros de apoyo para población migrante. Además, brinda asistencia en línea para responder dudas sobre temas migratorios. El alcance de esta iniciativa es: brindar información, ofrecer opciones para la formación y canalizar hacia instancias especializadas en asuntos de migración, tanto de gobierno como de la sociedad civil, en México y Estados Unidos. Con estas acciones, el gobierno federal, a través de la CSIC, pretende aprovechar las potencialidades de las TIC para brindar una atención más amplia y asertiva a las mujeres migrantes y sus familias, como parte de la política pública hacia este sector social.

Agorante, como grupo de estudio de una universidad pública, habiendo cumplido con el compromiso de la ejecución del proyecto (investigación aplicada), asume –como parte de su compromiso social– también la generación de conocimiento y la reflexividad sobre los fenómenos que aborda. En este sentido, se plantea desde la perspectiva de los derechos humanos y de las tecnologías para el desarrollo (TIC4D), si las TIC pueden hacer una aportación significativa a los problemas relacionados con las mujeres migrantes como para constituirse en una alternativa de inversión de los gobiernos. De ser así, ¿cómo y por qué podría funcionar el portal *mujermigrante.mx* y cuáles serían los desafíos en dicho sentido? Es decir, se cuestiona si el portal es una herramienta adecuada para apoyar a las mujeres migrantes y, de ser así, ¿cómo y por qué resultó efectiva, qué le faltó, qué podría hacerse para potenciar el impacto favorable sobre el público meta? y ¿cómo la experiencia podría retroalimentar la política pública en la materia que nos ocupa?

## **Marco de referencia**

### *TIC y Derechos Humanos*

Los marcos conceptuales sobre TIC4D están todavía en ciernes. Aunque hay una explosión considerable de proyectos de intervención para el desarrollo, no se ha dedicado el mismo empeño en comprender las formas en las que las TIC intervienen en la consecución del desarrollo. Falta reflexividad sobre los procedimientos, los *para qué* y *por qué* se actúa de una forma en lugar de otra; pero, sobre todo, queda el déficit respecto a la comprensión de lo que significa el desarrollo vinculado a las TIC (Heeks, 2006).

Desde la perspectiva economicista, el desarrollo se ha entendido como crecimiento económico y progreso material en el cual se requiere que países y personas se acoplen de forma eficiente al sistema económico. En cambio, desde una comprensión más humana del desarrollo, el concepto se vincula con la participación social, el empoderamiento y las prácticas situadas<sup>291</sup> (Unwin, 2009). Por lo que, fortalecer las capacidades de los ciudadanos para mejorar sus condiciones de vida es una meta de desarrollo para los gobiernos, y las TIC pueden resultar aliadas estratégicas en la aplicación de políticas públicas en esa dirección (Twinomurinzi, Phahlamohlaka, & Byrne, 2009).

En el proyecto “Mujeres Migrantes en pro de sus derechos humanos”, se entiende que las TIC no son el fin buscado, sino el medio para allegar beneficios a las mujeres migrantes y sus familias, como pueden ser: acercar información, brindar opciones de educación, acceso a la salud, posibilitar la comunicación y la participación social. Desde este enfoque, el acceso, uso y aprovechamiento de las TIC se convierten en un derecho de los ciudadanos que los diferentes niveles de gobierno deben garantizar.

Los Derechos Humanos (DH) de cuarta generación, a los que el proyecto se adhiere, tienen como núcleo generador el concepto de “ciudadanía digital”, el cual se caracteriza por tres dimensiones:

En primer lugar, como ampliación de la ciudadanía tradicional, enfatizando los derechos que tienen que ver con el libre acceso y uso de información y conocimiento, así como con la exigencia de una interacción más simple y completa con las Administraciones Públicas a través de las redes telemáticas. En segundo lugar, ciudadanía entendida como lucha contra la exclusión digital, a través de la inserción de colectivos marginales en el mercado de trabajo en una Sociedad de la Información (SI) (políticas de profesionalización y capacitación). Por último, como un elemento que exige políticas de educación ciudadana, creando una inteligencia colectiva que asegure una inserción autónoma a cada país en un mundo globalizado (Bustamante Donas, 2010).

Este marco se encuentra asociado al ámbito de e-gobierno, que implica la relación entre el ciudadano y el gobierno, a través de las TIC. Su nivel evolutivo puede describirse en varias etapas, según la perspectiva adoptada. Por ejemplo, Páez, Iribarren y Neüman (2003) utilizan—para el análisis de sitios *web* del gobierno venezolano— las cuatro etapas de Backus (2001) y las tres de interactividad de Jensen (1993). Por su parte, (Fierro & Gil-García, 2011) identifican tres estadios de maduración. Hay coincidencia en señalar que la fase primigenia del gobierno electrónico se caracteriza por un nivel informativo, las entidades gubernamentales comienzan a clasificar información sobre sí mismas y la disponen en internet. En la segunda etapa, aparece el nivel de interactividad, se facilitan intercambios bidireccionales entre el gobierno y los ciudadanos por medio de productos y servicios en línea. Enseguida, aparece el nivel transaccional; implica una maduración de las tecnologías, confianza del ciudadano para concertar con la administración pública vía electrónica y un marco de legislaciones que validen las transacciones; por ejemplo, la firma electrónica. Finalmente, como ideal, se pretendería alcanzar un nivel de transformación en los procesos de instituciones de gobierno para ofrecer una ventana siempre abierta a los ciudadanos y a los funcionarios, con la información y los servicios que se requieran para tomar decisiones administrativas, políticas y de la ciudadanía. Es el concepto de “ventanilla única” que lograría alcanzar el

---

<sup>291</sup> Las prácticas situadas refieren a la posición desde la que se observa y actúa. Se vincula a la categoría “saberes situados”, de Donna Haraway; implica que el conocimiento está ligado a sus condiciones en las que históricamente se produce.

perfeccionamiento de la democracia como parte de los derechos humanos.

Sin embargo, los discursos sociales, imaginarios, valores y prácticas vinculadas a esta perspectiva son todavía emergentes. Actualmente, se detecta una vigorosa discusión sobre el enfoque amplio de derechos como una línea transversal que deben adoptar los gobiernos en sus instrumentos normativos y acciones específicas.

#### *Políticas públicas y recomendaciones internacionales*

Sobre la reivindicación del enfoque de derechos en la política pública dirigida a mujeres migrantes y que retoma el proyecto-marco, particularmente, en el portal se identifican tres instancias vinculadas con el enfoque de género: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Convención de Belém Do Pará) y Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias.

La CEDAW es una herramienta para guiar la política pública de los Estados partes, la cual prohíbe toda discriminación contra las mujeres en cualquier ámbito de la vida y obliga a los gobiernos a establecer medidas (leyes, programas, acciones) para promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género. Destaca, para el objeto de estudio, la recomendación número 26 dirigida a determinadas categorías de trabajadoras migratorias que podrían ser víctimas de abusos y discriminación. Obliga a los Estados partes a respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos humanos de las trabajadoras migratorias, así como de las obligaciones jurídicas contraídas, protege a todas las migrantes y sus familias, independientemente de su estatus migratorio contra la discriminación sexual o por motivos de género. Además, se entiende que: “Aunque la migración ofrece nuevas oportunidades y puede ser un medio de empoderamiento económico al propiciar una participación más amplia, también puede poner en peligro los derechos humanos y la seguridad de la mujer” (CEDAW, 2008).

La Convención de Belém do Pará, es un instrumento jurídicamente vinculante que compromete a los Estados partes a tomar medidas específicas, dirigidas a eliminar la violencia contra las mujeres y la trata de personas. En su Artículo 9, indica que estos Estados “tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada” (Convención de Belém Do Pará, 1994).

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, asume la condición de vulnerabilidad de este grupo de población, por lo que prohíbe toda forma de violencia contra los trabajadores migrantes y sus familias; considera que éstos tienen los mismos derechos a la protección del Estado contra toda forma de violencia, aun cuando estén en situación irregular. En su Artículo 13, se expresa que “tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección”. Mientras que en el Artículo 65 se indica que “Los Estados Partes mantendrán servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores y sus familiares” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1990).

El fenómeno de la migración internacional es vigilado por diversas agencias internacionales que generan información sobre el tema y realizan recomendaciones a los Estados Nación, frente a la migración (Alba, Castillo, & Verduzco, 2010). Se pueden citar los siguientes: la Organización Internacional para las Migraciones (2014), Amnistía Internacional (2011), Organización de las Naciones Unidas (2003), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013) y el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (2014).

Las mujeres en la migración se han colocado en el centro de las recomendaciones de las agencias internacionales, debido a la feminización de la migración; se reconoce que “las mujeres juegan un papel significativo en todas las regiones y en la mayor parte de los tipos de migración” (Castles & Miller, 2004, p. 22). Pese a que las variables de género han sido importantes en la migración global, recientemente es cuando se ha tomado conciencia de la condición específica de las mujeres en las migraciones contemporáneas (Castles & Miller, 2004).

Respecto a las políticas digitales en México, se destacan –para el proyecto– los siguientes: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el capítulo VI, “Objetivos, estrategias y líneas de acción”, en el apartado VI.A, “Estrategias y líneas de acción transversales”, se plantean dos líneas que resultan fundamentales para este proyecto (Presidencia de la República, 2013, 20 de mayo):

#### *Gobierno Cercano y Moderno*

- Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.
- Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.

#### *Perspectiva de Género*

- Incorporar la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas de la Administración Pública Federal.

Lo correspondiente a Gobierno Cercano y Moderno, se vincula directamente con el enfoque de derechos de cuarta generación; mientras que el de Perspectiva de Género corresponde a la tercera generación, los derechos de solidaridad (Bustamante Donas, 2010).

Por otra parte, en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, en el Objetivo 5, “Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento”, refiere como propósito (Presidencia de la República, 2013, 30 de agosto):

Impactar, entro [sic] otros aspectos, en la calidad de los servicios de salud, en la innovación y transformación de la gestión gubernamental, en la educación y la generación de habilidades

digitales en la población, en el desarrollo del ecosistema de economía digital y en el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad ciudadana.

El impulso se efectuará mediante el uso de las TIC, lo cual permitirá el desarrollo de la modernización del gobierno y la mejora de los servicios y bienes públicos. Lo anterior supone contar con habilitadores digitales como la conectividad, asequibilidad, inclusión y alfabetización digital, la interoperabilidad y el uso de datos abiertos, así como el marco jurídico adecuado para tales efectos.

En ambos instrumentos de gobierno hay un discurso coincidente con la opinión pública sobre los beneficios que pueden traer las TIC a problemas sociales; no obstante, la política pública y la declaración de los Derechos Humanos es inoperante si no se encuentran herramientas para llevar a la práctica esos bienes que socialmente identificamos como deseables para garantizar una vida plena (Bustamante Donas, 2010). En este sentido, se entiende que el portal *mujermigrante.mx* es una herramienta a través de la cual las mujeres migrantes y sus familias pueden obtener información de relevancia social, acceder a servicios de gobierno electrónico, encontrar opciones de crecimiento y vincularse con redes de apoyo.

### **Metodología**

Se trata de un estudio de corte inductivo, sincrónico y descriptivo que partió del análisis heurístico del portal *mujermigrante.mx* (Hassan Montero & Martín Fernández, 2003) para dialogar con las políticas públicas en género, migración y derechos humanos. La intención fue comprender, a través de un estudio de caso, cómo concretar lineamientos y recomendaciones en los temas mencionados en el desarrollo de un portal *web*.

La heurística es una forma de aproximarse a los objetos de forma eficiente, aunque no necesariamente óptima; no obstante, los métodos heurísticos sí permiten resolver problemas específicos (Martí & Reinelt, 2011). En ciencias sociales, particularmente desde la antropología y la etnometodología, existe una tradición importante en el uso de este acercamiento: Escuela de Chicago, pragmatismo, interaccionismo simbólico, Teoría Fundamentada (Kleining & Witt, 2000, enero). Se entiende que los datos cualitativos, por su naturaleza abierta, dialogan bien con la lógica heurística para encontrar patrones, estructuras, continuidades.

Se entendió al portal *mujermigrante.mx* –unidad de observación del estudio– como un dispositivo de la Administración Pública que respondió a necesidades de información y comunicación del público meta. Se concibió desde su diseño como una herramienta útil, sensible y comprometida con la situación particular de este grupo de población, y como un sistema inteligente que aprende en el proceso de mantenimiento, de las instituciones, organizaciones y entidades participantes en diferentes niveles (usuarias/os, asesoras/es, especialistas, entre otras).

Se utiliza una matriz heurística organizada en cuatro dimensiones que resultan fundamentales para el aterrizaje del enfoque de derechos, con énfasis en los de cuarta generación. Esto significó dejar fuera otro tipo de indicadores vinculados al desarrollo de sitios web.<sup>292</sup> Las dimensiones son las siguientes:

- *Usabilidad.* Se refiere a “la forma de diseñar sitios web para que los usuarios puedan interactuar con ellos de la forma más fácil, cómoda e intuitiva posible” (Hassan Montero, 2002; Hassan Montero & Ortega Santamaría, 2009). La usabilidad es una dimensión estratégica para el análisis del portal porque sin esta condición, no importa qué tan valiosa es la información y servicios brindados; éstos, son inaccesibles o poco accesibles para las personas usuarias.

Cuando se habla de sistemas web que descansan sobre las bases del diseño centrado en el usuario, se identifican dos lineamientos que han marcado la pauta en los ámbitos internacionales: usabilidad y accesibilidad; ambos principios tienen una esencia común: ofrecer a las personas usuarias sistemas que sean claros y sencillos de utilizar. El primero, se centra en aquellos elementos del sistema que permitan una facilidad de aprendizaje, efectividad de uso y la satisfacción de las personas usuarias al utilizar un recurso o producto web (Nielsen, 2000). Mientras que el segundo, se enfoca en facilitar el acceso de las personas con discapacidad (W3C, 2014).

- *Servicios.* Herramientas de información y comunicación sincrónica y asincrónica dispuestas en el portal para cuidar y satisfacer necesidades del público meta. En el portal se ofrece atención en línea a través del servicio de chat, correo electrónico y mensajes; es la opción que tienen los usuarios para interactuar de manera inmediata, obtener una respuesta y brindar una calificación sobre la calidad del servicio e información. El portal funciona como “ventanilla única” vinculada a servicios de gobierno y atención de organizaciones de la sociedad civil. Además, se integra el servicio de un Foro donde las instituciones participantes pueden discutir y proponer mejoras para el sitio; y, se disponen editores de video, audio o textos para el usuario.<sup>293</sup> Asociados al portal, están los servicios de Redes sociales, descarga de archivos, *apps* para móviles, cápsulas, *spots* de radio, videos, cursos y recursos de aprendizaje.
- *Lenguaje.* Comprendido como la posibilidad comunicativa entre el público meta y las instituciones vinculadas con la migración presentes en el portal. En este escenario, el portal actúa, por un lado, como un contenedor de recursos comunicacionales a los que puede acceder la persona usuaria y que requieren del buen uso del lenguaje para ser comprensibles; por el otro, opera como un articulador y mediador comunicativo entre personas usuarias (presumiblemente migrantes) y las entidades que pueden brindar el apoyo especializado. Por lo que, para interpelar asertivamente a su público, el portal aspira utilizar un lenguaje incluyente, con perspectiva de género, comprensible, conciso y atractivo.

---

<sup>292</sup>Para este estudio, se considera la valoración de usabilidad del Portal *Mujer Migrante* desde el enfoque de la calidad de uso e interacción que tiene el usuario con la plataforma, y no desde otros acercamientos, como son: las mediciones que se realizan de manera automática, utilizando herramientas sistematizadas para valorar áreas como los estándares utilizados en el código (HTML o XHTML), la encontrabilidad del sistema (posicionamiento, índices automatizados, sistemas de navegación), atributos de indexación y diagramación y, la tecnología de hojas de estilo en cascada.

<sup>293</sup>Un ejemplo de este servicio es la aplicación para que las personas migrantes, especialmente mujeres, compartan su historia como migrantes.

- **Contenidos.** Se refiere a los temas, asuntos o materias que abordan los recursos del portal. Esos contenidos se generan a partir de las recomendaciones de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y especialistas; así como de la retroalimentación y aprendizaje que se produce por la atención a las personas usuarias quienes, al solicitar apoyo sobre un asunto determinado, éste es captado y comprendido por el sistema como un contenido posible para el portal en un proceso autopoietico (Maturana & Varela, 1990). Como afirma Jensen (1993, citado por Páez, Iribarren, & Neüman, 2003, octubre-noviembre), el usuario puede generar contenido cuando agrega información al sistema “y comienza a participar afectando con nueva información las bases de datos del gobierno”, lo que impacta en la toma de decisiones del gobierno.

Se atendieron cuatro parámetros:

- **Fuente.** Alude a la referencia del autor que establece la recomendación según los marcos de referencia del estudio (desarrollo web, derechos humanos, género y migración).
- **Indicador.** Dispositivo o señal que vuelve visible, reconocible o comunica un hecho de la realidad estudiada. Coincidiendo con (Raya Díez, 2007), quien identifica al indicador como un “instrumento útil para aproximarnos al conocimiento de algún fenómeno empírico”. Para el caso que nos ocupa, será un instrumento cualitativo.
- **Descripción.** Representación sintética de los lineamientos de la política pública, así como de las recomendaciones o discursos en la materia, que afectan la situación objeto del análisis.
- **Implementación en PMM.** Representación sintética de los parámetros, acciones y dispositivos asumidos para el desarrollo y mantenimiento del portal *mujermigrante.mx* en concordancia con el indicador correspondiente.
- **Valor otorgado.** Escala de calificación sobre la eficacia de la implementación del indicador en el portal.

Tabla 1. Escala y criterios de valoración.

Valores	Existencia del mecanismo para atender la política pública
0	No existe el mecanismo.
1	Existe el mecanismo pero es deficiente, no se alcanza lo esperado; sea porque no se registra un uso cuantitativamente significativo en los usuarios, el dispositivo no está bien ubicado en el portal, no es comprensible, no es visible o presenta problemas técnicos.
2	Existe el mecanismo y funciona eficazmente en términos de lo esperado.
3	Existe el mecanismo, funciona conforme a lo esperado y ofrece un valor agregado.

## Resultados

Se encontraron 26 indicadores verificables en el portal, que corresponden a: 4 de usabilidad, 10 de servicios, 4 de lenguaje y 8 de contenidos. El promedio general, según la tabla de valores otorgados (tabla 1), es de 2.28, de un máximo de 3 puntos. Los promedios de las dimensiones son 2.25 para

usabilidad, 2.50 para servicio, 2.25 para lenguaje y 2.13 para contenidos; lo que nos coloca por arriba del rango de lo esperado.

El 96.15% de los indicadores funcionan a lo esperado; de ese porcentaje, el 34.62% observa un valor agregado. El resto de los indicadores representan el 3.85% y corresponden con aquellos que tienen alguna deficiencia o un mayor rango de oportunidad para mejorar. Las dimensiones que concentran indicadores con valor agregado son usabilidad y servicios, con 50% en cada caso; dejando atrás a la dimensión de lenguaje (25%), en la que sólo 1 de 4 obtuvo una evaluación con valor agregado, y contenidos (12.5%), en la que sólo 1 de 8 evaluaciones excedió lo esperado.

A continuación, se exponen las dimensiones, los indicadores y sus parámetros de descripción y análisis.

#### Usabilidad

Indicador	1U.Ofrecer un diseño web centrado en el usuario.			Fuente	Hassan, Y.; Martín Fernández, F. J. elazza, G.(2004).
Descriptor:	La CEDAW (2011) señala que los Estados miembros deben entablar políticas públicas pertinentes y acordes a las personas migrantes. Específicamente, se recomienda conocer a la población a la que se desea llegar para que las acciones implementadas tengan mayor impacto.				
Implementación PMM:	Para conocer a las usuarias potenciales del portal, se realizaron pruebas de usabilidad, se llevaron a cabo asesorías continuas con especialistas y la institución coordinadora del proyecto. Este trabajo permitió generar un diseño gráfico que respondiera a los perfiles y características de las mujeres migrantes. Resultó un concepto vinculado a “señal de tránsito” como un elemento que simboliza alerta, ayuda, orientación, cuidado y prevención. Con este concepto se pretende significar orientación, apoyo y acción. Además, se unieron elementos asociados a la migración como carretera, viaje, mapa y rutas; se integran rostros de mujeres de diversos rasgos, etnias y edades para significar diversidad y propiciar la identificación con el público meta. Por último, se dispuso un encabezado dinámico para proyectar distintos ecosistemas relacionados con las mujeres migrantes.				
Valor otorgado	0	1	2	3	

Indicador	2U.Identificar la autoría del recurso.			Fuente	Robert, Núñez y Motola (2006).
Descriptor:	Desde el enfoque de derechos de cuarta generación y desarrollo, un ciudadano debe tener la posibilidad de conocer la autoría de un recurso. Este hecho apunta a una sociedad participativa con un Estado activo y con un mercado legítimo.				
Implementación PMM:	El portal cuenta con un gran número de recursos que son de autoría de diversas instituciones y organismos que apoyan a la población migrante; por tal razón, como parte de su política de transparencia y usabilidad, el portal informa a la persona usuaria el nombre de la institución o dependencia que es autora del contenido. Asimismo, en el home del portal se identifica la institución responsable de su ejecución, elemento considerado como prioritario desde la concepción de usabilidad. Conjuntamente, en el apartado "Quiénes somos", se especifican los				

	alcances de la plataforma.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>3U.</b> Establecer una arquitectura de información que permita un ambiente intuitivo.	Fuente	Baeza-Yates; Rivera Loaiza y Velasco Martín(2004, mayo-junio).	
Descriptor:	De acuerdo a los lineamientos por la W3C se considera que la estructura de un sitio web contemple métodos y herramientas que permitan organizar los contenidos para ser encontrados y utilizados por las personas usuarias, de manera simple y directa.			
Implementación PMM:	<p>El portal estableció una estructura de página distribuida en cuatro partes:encabezado, cuerpo, pie de página y columnas que se utilizan para mostrar sus apartados (páginas, secciones y menú de navegación). Esta diagramación pretende disponer la información de tal manera que, la persona usuaria navegue sin dificultades, evitando que se pierda entre los enlaces que se ofrecen.</p> <p>En cuanto a su arquitectura, el portal posee una estructura web donde se distribuye la información y los elementos de navegación a través de distintos botones, menús, índices, etiquetas, entre otros; permitiendosí, a la persona usuaria, visualizar todos los contenidos de una manera fácil y clara, ya que cuenta con una estructura de tipo jerárquica. Este tipo de organización permite ayudar a conocer en qué lugar de la estructura se encuentra; además de saber que, conforme se adentra en la estructura, se obtiene información más específica y la información general se encuentra en los niveles superiores.</p> <p>Por último, la distribución de la información se encuentra organizada en categorías y áreas, de acuerdo a las temáticas más demandadas por el público meta.</p>			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>4U.</b> Facilitar el acceso a cualquier persona, independientemente de la discapacidad que presente.	Fuente	W3C (2014).	
Descriptor:	De acuerdo a los lineamientos por la W3C sobre accesibilidad, se plantea que la web debe ser un medio para todos; una página accesible lo sería tanto para una persona con discapacidad, como para cualquier otra que se encuentre bajo circunstancias externas que dificulten su acceso a la información.			
Implementación PMM:	<p>El portal incorpora, en todas sus secciones, tres botones que le permiten a la persona usuaria aumentar o disminuir el tamaño de los textos; así como también para activar la visualización del portal en una paleta más legible. Estas opciones facilitan la lectura y visualización de los contenidos para las personas con discapacidades visualesy/o con deficiencias de percepción de colores. Además, a los recursos que se producen desde la tercera fase del proyecto, se agrega audio para favorecer el uso a personas analfabetas o con incapacidad visual.</p> <p>No obstante, faltaría incluir mayor número de recursos que contemplen las diferentes deficiencias de atención visual, auditiva y personas de la tercera edad que tienen</p>			

	disminuida alguna capacidad que les dificulte acceder a información en línea. Se requiere atender recomendaciones como: agregar texto alternativo en las informaciones gráficas, disponer subtítulos o enlaces a información puramente textual e interpretable por un navegador no gráfico en los recursos audiovisuales (López Marín, Méndez Rodríguez, & Sorli Rojo, 2002, mayo-agosto)			
Valor otorgado	0	1	2	3

Servicios

Indicador	55. Preservar una conciencia ética en el uso de las TIC.	Fuente	WSIS (2014).	
Descriptor:	“La Sociedad de la Información debe basarse en valores aceptados universalmente, promover el bien común e impedir la utilización abusiva de las TIC. [Tomar] las medidas necesarias para promover el respeto por la paz y para defender los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, responsabilidad compartida [...] promover el bien común (...), tomar las medidas adecuadas y las medidas preventivas, según lo determinado por la ley, contra (...), actos ilegales y otros motivados por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, y formas conexas de intolerancia, el odio, la violencia (...), así como la trata y la explotación de seres humanos” (WSIS, 2013).			
Implementación PMM:	En este aspecto se evidencia la coherencia del portal con la política pública con los discursos internacionales y la opinión pública sobre el respeto y la promoción de los derechos humanos, principalmente de las mujeres migrantes y sus familias.  En el 2013, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo de la ONU y que constituye el consorcio más reconocido a nivel mundial sobre Sociedad de la Información (WSIS), otorgó un reconocimiento al portal <i>Mujer Migrante</i> en la categoría Dimensión Ética, que fue entregado en el Foro de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información 2013, en Ginebra, Suiza.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	65. Disponer apartados para enviar mensajes al autor o institución.	Fuente	Robert, Núñez y Motola (2006).	
Descriptor:	Desde el enfoque de derechos de cuarta generación y de desarrollo, un ciudadano debe tener la posibilidad de establecer comunicación con las instituciones responsables de un sitio <i>web</i> . Se debe tener acceso a una interacción más simple y completa con las administraciones públicas a través de las redes telemáticas (Bustamante Donas, 2010).			
Implementación PMM:	Se ofrecen tres herramientas que permiten la comunicación entre las personas usuarias y el portal: correo, mensajes y chat; con estos instrumentos se pueden realizar consultas sobre temas relativos a la migración. Se dispone de un protocolo de atención que establece un nivel de servicio para responder de manera expedita, propiciando una comunicación efectiva con la persona usuaria.  No obstante, en la atención en línea se ha detectado una necesidad que excede el servicio de canalización que ofrece el portal. Existen necesidades planteadas por los migrantes que requieren soluciones más inmediatas y directas.			

Valor otorgado	0	1	2	3
----------------	---	---	---	---

Indicador	7S.Implementar la protección de datos personales.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Desde el enfoque de derechos, toda persona debe tener el control sobre sus datos personales; tanto para retirarlos o usarlos en la forma que a ella le convenga.			
Implementación PMM:	El servicio de atención a personas usuarias (chat, mensajes y correo electrónico) cuenta con una política de privacidad transparente que especifica la no publicación de datos personales de quienes ingresan al servicio. El portal, sensible a la posible condición de vulnerabilidad de las mujeres migrantes,tampoco solicita datos personales para acceder a este servicio, excepto cuando se requiere mayor información sobre la ubicación de la persona que necesita el servicio, con el fin de proporcionar datos más precisos; en tales situaciones, se consulta previamente si la persona usuaria está de acuerdo con esa situación.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	8S.Disponer de recursos que potencien la educación a través de internet.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Desde el enfoque de derechos, toda persona puede acceder a recursos educativos abiertos en entornos de aprendizaje virtual y otros tipos de plataformas de enseñanza y formación multimedia.			
Implementación PMM:	El portal cuenta con un curso en línea de acceso libre y gratuito denominado "Mujeres que migran", que incluye temas relativos a derechos de: las mujeres, las personas migrantes, las niñas/os, plasmados en los instrumentos internacionales y leyes nacionales; violencia de género, salud, entre otros. Así como contenidos relacionados con el portal mujermigrante.mx como herramienta de apoyo para la atención de la migración femenina y el fortalecimiento de habilidades digitales. Este curso se habilita periódicamente de acuerdo con una programación institucional.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	9S.Considerar el alcance internacional.	Fuente	Robert, Núñez y Motola (2006).
Descriptor:	La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales señala que así como los individuos tienen derechos y responsabilidades como ciudadanos de un Estado, éste también tiene derechos y responsabilidades como miembro de una comunidad internacional;por lo tanto, además de la corresponsabilidad de sus connacionales en el extranjero, debe proteger a los extranjeros que transitan por su territorio(Global Commission on International Migration, 2005).		
Implementación PMM:	El gobierno mexicano elige una tecnología (sitio web) que trasciende sus fronteras para aquellos que se encuentran fuera del territorio, sean nacionales o extranjeros. De esta forma, el Estado extiende sus servicios a sus ciudadanos aun		

	cuando éstos se encuentren en el exterior; de la misma forma, quienes transitan por su territorio, encuentran información y servicios pertinentes.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>10S.</b> Disponer servicios en línea como un valor agregado.	Fuente	Robert, Núñez y Motola (2006).	
Descriptor:	Los derechos de cuarta generación apuntan a un ciudadano proactivo a partir de enfatizar los derechos sobre el libre acceso y uso de la información y el conocimiento. Se exige una interacción más simple y completa con las administraciones públicas a través de las redes telemáticas (Bustamante, 2010).			
Implementación PMM:	Se ha dispuesto un servicio de atención en línea a través del cual las personas usuarias pueden manifestar sus necesidades de información y ser canalizadas hacia instituciones públicas encargadas de atender cada asunto de manera específica. Además, el servicio no se restringe a información gubernamental, sino que se extiende a organizaciones de la sociedad civil que –a juicio de los especialistas– son confiables.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>11S.</b> Buscar la neutralidad e igualdad de la red.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Desde el enfoque de derechos, el internet es un bien común y global que debe permitir el intercambio libre, abierto, equitativo y no discriminatorio de la información, la comunicación y la cultura. No debe haber privilegios especiales u obstáculos en contra de ninguna de las partes o contenidos, por razones económicas, sociales, culturales o políticas.			
Implementación PMM:	El portal es de acceso libre y gratuito. No tiene acceso restringido, filtros de contenidos o servicios y se accede a la información de manera abierta. Toda la información está disponible para cualquier persona, sin mediar ningún criterio de discriminación. Aunque es una iniciativa dirigida a mujeres migrantes, se atiende en las mismas condiciones a hombres y a no migrantes; e, igualmente, tanto a connacionales como a extranjeras.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>12S.</b> Actualizar las páginas y sus enlaces de forma regular.	Fuente	Robert, Núñez y Motola (2006).	
Descriptor:	Desde el enfoque del diseño <i>web</i> centrado en el usuario, se busca que una plataforma <i>web</i> sea una herramienta de comunicación que cuente con una actualización permanente de sus contenidos.			
Implementación PMM:	Se actualizan de manera periódica los contenidos dispuestos en el portal. Cuando es necesario, la actualización puede ser cotidiana; por ejemplo, en los casos de noticias y novedades. En otros casos, se realiza una revisión permanente para aplicar las modificaciones cuando éstas se presentan; como sucede en directorios, números de emergencia, direcciones <i>web</i> . Cuando se detecta que un contenido pierde vigencia, éste puede ser modificado o dado de baja y se sustituye por uno			

	<p>pertinente. Además, la persona usuaria puede reportar un enlace roto mediante una opción dispuesta en cada recurso del portal.</p> <p>Por su parte, en el servicio de atención en línea, el equipo de referencistas, por protocolo, debe verificar la validez y confiabilidad de la información que proporcionará a la persona usuaria; lo que implica un trabajo de actualización permanente de los datos.</p>			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	13S. Disponer de distintos canales de comunicación para poblaciones móviles.	Fuente	Diminescu(2008)	
Descriptor:	Desde el enfoque de e-gobierno se busca promover el uso intensivo de las TIC para mejorar el acceso y uso de la información gubernamental por parte de la población. Asimismo, es recomendable extender la información y servicios a través de otros canales, como la telefonía móvil y presencia en redes sociales.			
Implementación PMM:	El portal ofrece herramientas que pueden ser útiles para acceder a contenidos y servicios que ofrecen las instituciones de gobierno para la población migrante. Es así como, además del sitio web, se ofrece –para las personas usuarias– la descarga de aplicaciones móviles, como son: Chat mujer migrante, Guía legal pro mujeres, ¡Ayuda! (números de emergencias), Manos amigas (directorío de centros de salud, mapas, hospitales, albergues y centros de atención a migrantes en México y Estados Unidos). También, cuenta con presencia en redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube, con el objeto de establecer una comunicación más extensiva y horizontal.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	14S. Disponer de distintos canales para el acceso a información, transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía.	Fuente	Fierro y Gil-García (2001).	
Descriptor:	Desde el enfoque de e-gobierno, se consideran a las TIC como plataformas que posibilitan el acceso a la información; pero, además, como herramientas que brindan espacios a los ciudadanos para expresar sus opiniones sobre cuestiones que les interesan y afectan; lo que, al mismo tiempo, se genera como una fuente de información para las instituciones y su posterior toma de decisiones.			
Implementación PMM:	El portal cuenta con algunos canales directos –como el chat y las redes sociales– que le permiten a la persona usuaria ofrecer sus opiniones sobre sus necesidades e intereses. Estas herramientas buscan promover la generación de espacios de intercambio de información y generación de relaciones entre el público meta y el portal, para avanzar en la puesta en práctica de sus derechos ciudadanos. Se busca que la persona usuaria participe e incorpore sus opiniones para el mejoramiento de los servicios y necesidades de información; así, también se disponen de niveles de servicios para atender y dar respuesta a solicitudes de las personas en términos de calidad y plazos			

	adecuados.			
Valor otorgado	0	1	2	3

### Lenguaje

Indicador	<b>15L.</b> Utilizar lenguaje preciso y conciso.	Fuente	Robert, Núñez y Motola (2006).	
Descriptor:	Una de las recomendaciones que realiza el gobierno vasco para la atención a las mujeres migrantes, víctimas de violencia de género, es que la información que se brinde utilice un lenguaje cercano y sencillo para que les permita una mayor identificación con su perfil (Dirección de Atención a Víctimas de Violencia de Género & Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco, s/a)			
Implementación PMM:	Para ofrecer un lenguaje adecuado al público meta, se implementaron tres estrategias: 1) Se llevaron a cabo pruebas de usabilidad en personas usuarias y los resultados indicaron que el portal resultó ser una aplicación pertinente en cuanto al lenguaje utilizado en los contenidos ofrecidos. 2) Se incluyó la participación de un grupo de expertos (género, migración, derechos humanos, entre otros) para valorar el lenguaje utilizado tanto en contenidos como en el servicio de atención en línea y hacer recomendaciones que garanticen el uso de un lenguaje sencillo, claro y con perspectiva de género. 3) Se estableció un estilo editorial para las introducciones de las secciones, descripciones de los recursos y los contenidos que fueran: semiformal, en primera persona, sencillo, claro, sin tecnicismos y con perspectiva de género; dicho estilo se definió por el equipo de expertos y la institución coordinadora del proyecto y acorde a las significancias del público meta.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>16L.</b> Utilizar un lenguaje incluyente.	Fuente	INMUJERES (s/a).	
Descriptor:	“El lenguaje incluyente contribuye a forjar una sociedad que reconozca e integre la diversidad, la igualdad y la igualdad de género” (INMUJERES, s/a). Se refiere tanto a lo hablado como a lo escrito. Una de las recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) recomienda utilizar fórmulas y políticas que ayuden a potenciar los efectos positivos de la migración internacional y reducir sus repercusiones negativas (Martine, Hakkert, & Guzmán, 2000); lo que puede realizarse a través del uso consciente del lenguaje incluyente.			
Implementación PMM:	El lenguaje usado en el portal propicia la comprensión de la migración como un fenómeno propio de la naturaleza humana y no susceptible de ser juzgado como positivo o negativo; por ejemplo, cuando un contenido se refiere a un migrante sin documentos se evita utilizar calificativos despectivos como “ilegal” o “indocumentado”. En todos los casos, los usuarios tienen el mismo nivel de atención, independientemente de su estatus migratorio.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>17L.</b> Eliminar el uso sexista del lenguaje.	Fuente	Álvarez Tardío y Chillida Aparicio(2006).
Descriptor:	La CEDAW (2011) señala que se deben elaborar políticas para combatir la discriminación, la explotación y el abuso del que son víctimas las mujeres migrantes; incluyendo la modificación de patrones socioculturales que promueven la discriminación de las mujeres, la supresión de cualquier tipo de explotación de la que puedan ser víctimas. Wagner(2003-2004) señala que el lenguaje puede ser considerado como otra forma más de contribuir a establecer una visión estereotipada de mujeres y hombres. “El lenguaje sexista ha ayudado a legitimar y reproducir relaciones injustas que invisibilizan a las mujeres prevaleciendo formas de expresión colectiva que las excluye con formas lingüísticas que subordinan lo femenino a lo masculino generando una discriminación” INMUJERES (s/a).		
Implementación PMM:	El lenguaje utilizado en el portal ha sido revisado por especialistas en género, a fin de evitar el uso sexista del lenguaje tanto en los contenidos como en los servicios que se brindan. Cada contenido que se genera se envía previamente al comité de revisión; además, las instituciones y organismos participantes envían recomendaciones cuando detectan alguna incidencia al respecto; asimismo, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) revisa periódicamente las secciones y recursos digitales.		
Valor otorgado	0	1	2

Indicador	<b>18L.</b> Evitar forjar una visión estereotipada de mujeres y hombres a través del lenguaje.	Fuente	Wagner (2003-2004).
Descriptor:	El lenguaje es un medio fundamental para estructurarnos culturalmente y para volvernos seres sociales (Lamas, 1996); en su aspecto amplio, incluye imágenes, colores, símbolos, disposiciones, tipografía, entre otros aspectos.		
Implementación PMM:	El lenguaje visual que se utiliza en el portal ha sido revisado por asesores expertos en temas de género, con la finalidad de crear un espacio que transmita un mensaje de inclusión y reconocimiento a la diferencias de perfiles de las personas usuarias, evitando la utilización de estereotipos para hombres y mujeres.		
Valor otorgado	0	1	2

### Contenidos

Indicador	<b>19C.</b> Disponer de información valiosa para el público meta.	Fuente	Robert, Núñez y Motola (2006).
Descriptor:	Algunas de las recomendaciones para la construcción de políticas programáticas en género y migración, de Fernanda Ezeta(s/a), plantea que se debe informar sobre los riesgos de migrar de manera irregular.		
Implementación PMM:	El portal presenta, en diferentes contenidos, información acerca de los peligros que puede enfrentar una mujer en condición de migración; como son: la trata de personas, robos, secuestros, abuso de autoridad, entre otros. Los recursos buscan incrementar la seguridad de forma preventiva. Conjuntamente, se ofrecen datos de contacto sobre las instancias que ofrecen canales de apoyo, así como los procedimientos en		

	situaciones de emergencia o en caso de ocurrir situaciones irregulares.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>20C.</b> Referenciar a otros recursos y servicios.	Fuente	Robert, Núñez y Motola (2006).	
Descriptor:	Fernanda Ezeta (s/a) recomienda que es necesario informar a las personas migrantes acerca de redes de servicios y atención existentes, tanto en los países de origen como en los de tránsito y destino.			
Implementación PMM:	El portal es una vía de acceso a servicios, trámites, redes e información relacionada con la migración que ofrecen diversas instituciones públicas, organizaciones y grupos de apoyo. Específicamente, la sección de Atención consular ofrece el acceso a programas que propician y apoyan el desarrollo de comunidades de oriundos. Las referencias que ofrece el portal son datos confiables y actuales, verificados de manera continua y de acuerdo a un protocolo de altas, operado por el equipo de administración de contenidos.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>21C.</b> Acceso a una atención de salud asequible.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Desde el Grupo de Trabajo sobre la Mujer y la Migración Mundial (2013), se recomienda que los Estados deben garantizar que las niñas y las mujeres migrantes tengan acceso al más alto nivel posible de salud física y mental, independientemente de su situación migratoria.			
Implementación PMM:	El portal ofrece una sección específica sobre salud, donde describe organismos y asociaciones nacionales e internacionales que brindan atención y asistencia médica para las personas migrantes. Además, cuenta con contenidos específicos sobre esta área (tutoriales, cápsulas, cursos y textos ilustrados) que describen e informan sobre hábitos, conceptos y consejos para el cuidado de la salud, así como los derechos vinculados al mismo.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>22C.</b> Denuncia formas de violencia (física, sexual o psicológica) contra las mujeres o sus hijos.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Fernanda Ezeta (s/a) recomienda que se deben crear mecanismos de apoyo y protección para las mujeres migrantes víctimas de violencia doméstica en el país de destino.			
Implementación PMM:	El portal cuenta con una sección denominada Atención a víctimas, donde se presentan instituciones o dependencias que ofrecen servicios de denuncia para víctimas de algún delito como: violencia de género, trata de personas, discriminación o violación a los derechos humanos. Este espacio incluye descripciones de los servicios de denuncia disponibles, los procedimientos para			

	llevarlos a cabo y la dependencia que los atiende. Por su parte, en el servicio de atención en línea del portal, también se ofrece este tipo de información; aunque de manera más directa y personalizada.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>23C.</b> Acciones de protección ante la violencia en el trabajo, el trabajo forzoso y la trata de personas.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Desde el enfoque de la perspectiva de género se requiere la elaboración de políticas para combatir la discriminación, la explotación y el abuso del que son víctimas las mujeres en el ámbito laboral (CEDAW citado en Stern, 2010).			
Implementación PMM:	El portal pretende ser un canal con información, recursos y servicios para combatir la discriminación y explotación a las mujeres migrantes. Cuenta con cursos, tutoriales y videos que presentan información relacionada con los derechos laborales, guías para prevenir o resolver problemas relativos al trabajo, reconocer situaciones que llevan a la trata de personas en cualquier ámbito.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>24C.</b> Acceso a medios adecuados, un abogado o asistencia jurídica para su defensa.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Los Estados necesitan proporcionar acceso a mecanismos de justicia, el debido proceso y la asistencia legal para las niñas y las mujeres migrantes (Grupo de Trabajo sobre la Mujer y la Migración Mundial, 2013).			
Implementación PMM:	El portal contribuye a crear conciencia sobre el derecho de asistencia jurídica para la defensa de las personas migrantes y sus familias. Para lograrlo, dispone cursos y tutoriales sobre el derecho de acceso a la justicia para las mujeres, los derechos que las protegen en el ámbito público y privado, leyes internacionales y nacionales que garantizan su acceso a la justicia. También cuenta con información sobre los servicios legales que se ofrecen en Estados Unidos, de forma gratuita. Adicionalmente, se desarrolló una aplicación para teléfono móvil: <i>Guía legal promujer</i> , que ofrece de forma clara y sencilla las leyes que protegen los derechos de las personas migrantes en México y datos sobre dónde acudir en caso de requerir apoyo para la defensa de estos derechos.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	<b>25C.</b> Acceso a contenidos en línea relacionados con la salud.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Desde el enfoque de derechos, toda persona debe poder acceder a contenidos y servicios relacionados con la salud a través de internet.			
Implementación PMM:	El portal dispone variados contenidos relacionados con la salud. Estos recursos se presentan en una sección denominada Salud, la cual presenta programas de instituciones que brindan apoyo a personas migrantes en México y Estados			

	Unidos. Otra subsección integra los datos de contacto de organismos, dependencias e instituciones que brindan atención médica; y un apartado más, presentarecursos con información y consejos para el cuidado de la salud.			
Valor otorgado	0	1	2	3

Indicador	26C. Garantizar a los migrantes el acceso a la información sobre sus derechos.	Fuente	ONU (2012).	
Descriptor:	Desde la Convención de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, se busca que las personas migrantes y sus familias tengan acceso a conocer las condiciones de admisión, sus derechos y obligaciones en un Estado.			
Implementación PMM:	El eslogan del portal se sustenta en el principio de igualdad y territorialidad: “Aquí o allá, tienes derechos”. El portal cuenta con una sección denominada <i>Tus derechos</i> , que busca informar sobre las políticas nacionales e internacionales que defienden los derechos de las personas migrantes. Presenta información sobre cómo proteger los derechos humanos en el contexto de la migración, así como las obligaciones y algunos consejos sobre estadías y paso por México y Estados Unidos. Integra variados recursos: cápsulas, tutoriales, ilustraciones y textos informativos sobre Derechos Humanos (justicia, salud, educación, laborales, sexuales y reproductivos, libertad, vida sin violencia, entre otros). En estos recursos se brindan conceptos esenciales para comprender los derechos inherentes a todos los seres humanos, cómo exigirlos y dónde acudir en caso de violación a éstos.			
Valor otorgado	0	1	2	3

### Conclusiones

Entre los retos del análisis de la política pública está la observación de los servicios que ofrece el gobierno para identificar su eficacia. Este artículo se basó en el estudio de un product concreto de la Administración Pública –el portal *mujermigrante.mx*– cuyo propósito es ofrecer alternativas de información valiosa a las mujeres migrantes y sus familias. Al respecto, se integra un marco de proposiciones y retos que contribuyen a la configuración de respuestas ante las principales preguntas planteadas al inicio del texto:

- **El portal está alineado a la agenda digital de México.** Los resultados muestran cómo, a través de la disposición de utillajes tecnológicos y esquemas de gestión de conocimiento y colaboración puede favorecerse el camino hacia el “buen gobierno” o lo que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se nombra como “Gobierno Cercano y Moderno”. Brindar alternativas para favorecer el acceso, uso y aprovechamiento de los servicios de gobierno a comunidades alejadas, móviles, cultural, social y económicamente heterogéneas, es fundamental para la gobernanza (Páez *et al.*, 2003, octubre-noviembre). Además, el portal aterriza –aunque en un aspecto específico– la aspiración de transformar la gestión gubernamental que se busca en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, 2013-2018.

No obstante las potencialidades de la relación entre el portal y la política pública digital, el alcance de los beneficios es aún deficiente; se requiere mayor adopción por parte de la población

objetivo. Para alcanzar esta penetración, apremia mayor difusión de la iniciativa; pero, sobre todo, urge integrar otros habilitadores fundamentales para el uso y aprovechamiento de iniciativas tecnológicas, como el portal. Por un lado, es necesario alcanzar el acceso universal de las TIC, lo que implica proporcionar el servicio de conectividad con calidad y a precios accesibles para toda la población. Por el otro, se requiere cerrar la brecha de capacidades digitales en la población; no se trata sólo de usar las TIC, sino de aprovecharlas de una forma más productiva y participativa (Selwyn, 2004). Estas brechas son especialmente evidentes en grupos de población con carencias económicas, característica presente en una proporción significativa de personas migrantes; pues, aunque los motivos para migrar se han diversificado, sigue siendo prominente el éxodo de las poblaciones de origen vinculado a la pobreza y que se desplazan en busca de trabajo (Martínez Pizarro, 2008).

- **El portal es consistente con la política pública de migración.** Aun cuando los estudios y la opinión pública sobre migración plantean serias críticas sobre la política migratoria mexicana, y es mayúsculo el trabajo por hacer en esa área (Alba *et al.*, 2010), el portal ha buscado desde su marco de posibilidades, operar con coherencia las recomendaciones sobre derechos humanos para el desarrollo (lo que incluye la perspectiva de género y las recomendaciones sobre migración).

Las evidencias muestran que las personas migrantes pueden recibir, a través del portal, información útil para atender asuntos sobre migración y ser canalizados hacia las instancias especializadas para resolver sus problemas; sin embargo, la compleja condición del fenómeno, no sólo en México sino en el mundo (Borjas Benavente & Bucio Escobedo, 2006), desvanece la fuerza de las acciones positivas que se logran a través de los servicios brindados en lo cotidiano en el portal. Lo que coincide con la observación de que el impacto de las acciones de la política pública no puede verse desde lo individual, sino en el concierto de la participación de los diferentes actores, instituciones y recursos involucrados (Páez *et al.*, 2003, octubre-noviembre).

- **El Portal es un sistema inteligente.** Según los datos obtenidos en el estudio, se evidencia que el portal opera como un sistema que propicia aprendizaje gradual y progresivo en torno a las necesidades de sus beneficiarios; al incrementarse la experiencia del sistema, también aumenta su capacidad para adaptarse a las cambiantes necesidades de la población migrante. El sistema expone así una respuesta dinámica, de mejora permanente; que enfatiza el interés tanto en la satisfacción de las personas usuarias como en la búsqueda de información relevante para las instituciones que participan, no sólo para la que financia el proyecto.

Con relación a los retos, el proceso de maduración de sistemas de estas características es de largo plazo y, a menudo, enfrentan –como un reto principal– su continuidad a través de los cambios en la Administración Pública. Por otra parte, es de esperar la aplicación de una observación de mayor amplitud con disciplina científica para detectar, en la población migrante, los usos, habilidades, entornos, requerimientos y áreas de oportunidad en materia de TIC, no solo para robustecer el propio sistema, sino para proveer datos pertinentes a las instituciones para la toma de decisiones.

- **El portal promueve la colaboración interinstitucional.** En el Portal *Mujer Migrante* se articula el diálogo de diferentes instituciones que regularmente actúan de forma aislada; y lo hacen –en

torno a la atención de necesidades del público meta- grupos de ciudadanos involucrados en procesos de migración; en especial, aquellos que pertenecen a grupos vulnerables como las mujeres y sus familias.

La implementación de acciones específicas en política digital, como lo es el desarrollo del portal, hacen emerger el complejo entramado de condiciones que se requieren para su óptimo funcionamiento. Es evidente que la colaboración de las instituciones ha presentado algunos retos vinculados al arraigo de la cultura analógica; por lo que, transformar la gestión de la Administración Pública aprovechando las TIC, significa no sólo atender a los ciudadanos, sino también se requiere desarrollar competencias en los servidores públicos y combatir las resistencias en la adopción de las TIC, para modificar sus formas tradicionales de trabajo.

Este rezago en la apropiación de las TIC no es particular de un grupo de actores específicos, sino que está vinculado a la generalidad del país, donde el nivel de apropiación tecnológica continúa siendo bajo. En este contexto, la implementación de políticas y acciones que favorecen el desarrollo directo o indirecto de habilidades digitales –como el portal [mujermigrante.mx](http://mujermigrante.mx)–son oportunidades para avanzar en la reducción de la brecha, no sólo en el ciudadano sino en las mismas instituciones; así como en el posicionamiento de los nuevos canales, a través de las TIC para acceder a la información y el conocimiento.

- **El portal promueve una ciudadanía digital.** Gracias a la implementación de tecnologías, como el PMM, los servicios de gobierno pueden extenderse a los ciudadanos independientemente de su localización geográfica. Las personas usuarias, en su mayoría mujeres migrantes, pueden acceder a información valiosa y entablar comunicación directa con la Administración Pública; lo que constituye un avance en el ejercicio de los derechos de cuarta generación . Aunado a esto, el Portal se posiciona para subsanar la dispersión de la información y de los servicios que ofrece el gobierno para atender las necesidades más apremiantes de este sector poblacional. Estas acciones son un avance en la conformación de una ciudadanía digital.

El reto para el desarrollo de una ciudadanía digital se encuentra principalmente en dos vertientes; por un lado, el gobierno debe implementar estrategias para que la población se empodere y ejerza su ciudadanía, avanzar en la alfabetización digital y el acceso a las TIC, así como fomentar la conciencia civil y la comprensión del potencial de las TIC para el ejercicio de la democracia. No basta con la implementación de un portal que posibilite la participación, se requiere maduración de la ciudadanía y las instituciones para entablar el diálogo democrático. Por el otro, se debe buscar una mayor apertura en la práctica de las instituciones gubernamentales para adecuarse a las necesidades de los ciudadanos y al avance de los medios electrónicos que permitan la transformación.

- **El portal es consistente con la ética que se requiere en la construcción de la sociedad de la información deseada.** El PMM se posiciona como un mecanismo democrático que se vigila a sí mismo para no discriminar a la población(Arcila Calderón, 2006, marzo; Bustamante, 2010). Brinda servicios e información sin importar la nacionalidad, el estatus migratorio, la raza, el sexo o el género de la persona usuaria; lo que implica un avance en el tema de inclusión y de derecho. De

acuerdo a esta dimensión, en 2013, el portal fue reconocido en la categoría de la Dimensión Ética de la Sociedad de la Información, por el Consorcio Internacional de la Sociedad de la Información (WSIS).

El reto para avanzar en la dimensión ontológica de la Sociedad de la Información implica, entre otros aspectos, que cualquier acción vinculada a las TIC, debe hacerse anteponiendo el interés en las personas como fin último, y no como un medio para otros objetivos. En el camino hacia un sociedad incluyente basada en el conocimiento, no puede perderse de vista que las tecnologías no son neutrales, varían según los intereses de quienes las promueven y aplican. En este sentido, toda acción de la política pública debe ser consistente con la condición ética de los derechos humanos y los medios a través de los cuales se ejercen.

Finalmente, es necesario considerar que el presente estudio es resultado de un análisis limitado de datos, en el sentido de que éstos derivan del universo de registros captados por el sistema automatizado del portal. Haría falta realizar un estudio de mayor alcance, que tomara en cuenta las necesidades y opiniones de migrantes en general; incluso, los “no usuarios” del portal. Aunado a esto, sería deseable conocer de primera mano la disponibilidad, accesos, usos y aprovechamientos de las TIC en esta población. Esto ayudaría a proveer mejores servicios y hacerlos accesibles en las formas más adecuadas, permitiría cruzar los imaginarios con los que se diseñan las políticas públicas en migración y digital y los referentes específicos de mujeres migrantes mexicanas y de extranjeras que transitan por el país. En última instancia, se estaría avanzando hacia un país más incluyente, que velara por el bienestar de todos sus ciudadanos, sin importar dónde se encuentren éstos de los ciudadanos de otros países que han decidido migrar a, o a través de, México.

## **Bibliografía**

- Alba, F., Castillo, M. Á., & Verduzco, G. (Eds.). (2010). *Los grandes problemas de México. Migraciones internacionales* (Vol. III). México: El Colegio de México.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1990). Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. from <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmhw.htm>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. S/L: ONU.
- Álvarez Tardío, B., & Chillida Aparicio, A. (2006). *Elaboración de webs con perspectiva de género*. Andalucía: Instituto Andaluz de la Mujer y Fondo Social Europeo.
- Amnistía Internacional. (2011). Amnistía Internacional México. Retrieved Febrero, 2014, from <http://www.amnistia.org.mx/>
- Arango Villa-Belda, J. (2007). Las migraciones internacionales en un mundo globalizado. *Vanguardia dossier*, 6-15.
- Arcila Calderón, C. (2006, marzo). El ciudadano digital. *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*(93), 18-21.
- Baeza-Yates, R., Rivera Loaiza, C., & Velasco Martín, J. (2004, mayo-junio). Arquitectura de la información y usabilidad en la web. *El profesional de la información*, 13(3).

- Barrera Robert, C., Núñez Amaro, S., & Motola Pedroso, D. (2006). Evaluación de sitios Web en Internet. Propuestas para la evaluación de sitios web de bibliotecas públicas y de salud. *Acimed*, 14(4).
- Borjas Benavente, A., & Bucio Escobedo, M. (Eds.). (2006). *La migración en México: ¿un problema sin solución?* México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Bustamante Donas, J. (2010). La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales. *Telos*.
- Bustamante, J. (2010). La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales. *TELOS Cuadernos de Comunicación e Innovación*, 1-10.
- Canales, A., Stefoni, C., & Vono, D. (2008). Relaciones entre los procesos migratorios, los derechos humanos y el desarrollo. In J. Martínez (Ed.), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL.
- Castles, S., & Miller, M. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Porrúa.
- CEDAW. (2008). Recomendación general no. 26 sobre las trabajadoras migratorias. Retrieved 12 de enero, 2010, from [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR\\_26\\_on\\_women\\_migrant\\_workers\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_sp.pdf).
- Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women, CEDAW/C/MEX/7-8 C.F.R. (2011).
- CEPAL. (2005, Noviembre). *Indicadores clave de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Partnership para la medición de las TIC para el desarrollo*. (LC/W.34). Autor, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2013). Retrieved 12 de febrero, 2014, from <http://www.eclac.cl/>
- Convención de Belém Do Pará. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Retrieved 18 de febrero, 2014, from <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ambito-internacional/convencion-de-belem-do-para>
- Del Río, O. (2009). TIC, derechos humanos y desarrollo: nuevos escenarios de la comunicación social. *Anàlisi*, 38, 55-69.
- Diminescu, D. (2008). The connected migrant: an epistemological manifesto. *Migrants and clandestinity. Social Science Information*, 47, 565- 579.
- Dirección de Atención a Víctimas de Violencia de Género, & Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco. (s/a). Recomendaciones en la atención a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. In E. Jauraritzza (Ed.), (pp. 6). País Vasco: Autor.
- Ezeta, F. (s/a). Género y migración. Algunas recomendaciones para la construcción de políticas programáticas (pp. 7). s/l: ACNUR.
- Fierro, A. E., & Gil-García, J. R. (2011). Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración del sector público. *Documentos de Trabajo del CIDE*, (262).
- Global Commission on International Migration. (2005). *Migration in an interconnected world: New directions for action*.
- Global Forum on Migration & Development. (2014). from <http://www.gfmd.org/>

- Grupo de Trabajo sobre la Mujer y la Migración Mundial. (2013). Principales recomendaciones de política referentes a las mujeres y migración mundial (pp. 12). S/L: Autor.
- Hassan Montero, Y. (2002). Introducción a la Usabilidad. *No Solo Usabilidad*(1), 1886-8592.
- Hassan Montero, Y., & Martín Fernández, F. J. (2003). Guía de Evaluación Heurística de Sitios Web. *No Solo Usabilidad*(2).
- Hassan Montero, Y., & Ortega Santamaría, S. (2009). Informe APEI sobre usabilidad. Gijón: APEI.
- Hassan, Y., Martín Fernández, F. J., & Iazza, G. (2004). Diseño web centrado en el usuario: usabilidad y arquitectura de la información. *Hipertext.net*, 2, 1-14.
- Heeks, R. (2006). Theorizing ICT4D Research. *Information Technologies and International Development*, 3, 1- 4.
- INMUJERES. (s/a). *Desigualdad de género en el trabajo*. México. Retrieved from [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100923.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100923.pdf)
- Kleining, G., & Witt, H. (2000, enero). The Qualitative Heuristic Approach: A Methodology for Discovery in Psychology and the Social Sciences. Rediscovering the Method of Introspection as an Example. *Forum: Qualitative Social Research*, 1(1).
- Lamas, M. (1996). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: Porrúa.
- López Marín, L., Méndez Rodríguez, E., & Sorli Rojo, Á. (2002, mayo-agosto). Evaluación de la accesibilidad y usabilidad de los sitios web de las bibliotecas públicas catalanas. *Revista de biblioteconomía i documentació*(31), 17-51.
- Martí, R., & Reinelt, G. (2011). *The Linear Ordering Problem, Exact and Heuristic Methods 17 in Combinatorial Optimization* Vol. XII. Springer (Ed.)(pp. 172). Retrieved from [http://www.springer.com/doi:10.1007/978-3-642-16729-4\\_2](http://www.springer.com/doi:10.1007/978-3-642-16729-4_2)
- Martine, G., Hakkert, R., & Guzmán, J. M. (2000). *Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares*. Paper presented at the Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José, Costa Rica.
- Martínez Pizarro, J. (Ed.). (2008). *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Maturana, H., & Varela, F. (1990). *El árbol del conocimiento: las bases biológicas del conocimiento humano* (1 ed.). Madrid: Debate.
- Nielsen, J. (2000). End of Web Design. <http://www.nngroup.com/articles/end-of-web-design/>
- OIM. (2014). Organización Internacional para las Migraciones,. Retrieved Febrero, 2014, from <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. (2003). *La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes* (pp. 31). Francia: UNESCO.
- Páez, Á., Iribarren, C., & Neüman, M. I. (2003, octubre-noviembre). Gobierno Electrónico y Administración Pública Local. *Razón y Palabra*(35).
- Presidencia de la República. (2013, 20 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación Retrieved from [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465).

- 
- Presidencia de la República. (2013, 30 de agosto). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. D.F.: Diario Oficial de la Federación Retrieved from [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013).
- Raya Díez, E. (2007). Exclusión social: Indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*(70), 155-172.
- Selwyn, N. (2004). Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. *New media & society*, 6(3), 341-362. doi: 10.1177/1461444804042519
- Stern, A. (2010). Instrumentos internacionales de protección a la migración femenina. In N. Pérez (Ed.), *Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes/ Caso Chiapas, México* (pp. 43- 66). México.
- Twinomurinzi, H., Phahlamohlaka, J., & Byrne, E. (2009). Towards a Critical-Interpretive Analysis Framework for ICT4D in Government. *CSIR DSpace*.
- Unwin, T. (Ed.). (2009). *ICT4D: Information and Communication Technology for Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- W3C. (2014). Web Accessibility Initiative. from <http://www.w3.org/WAI/>
- Wagner, C. (2003-2004). Lenguaje y género. *Documentos lingüísticos y literarios*, 26-27. [http://www.humanidades.uach.cl/documentos\\_linguisticos/document.php?id=58](http://www.humanidades.uach.cl/documentos_linguisticos/document.php?id=58)
- World Summit on the Information Society. (2014). World Summit on the Information Society. Retrieved Febrero, 2014, from <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>

## **Desempeño gubernamental local en el Estado de México**

**Miguel Ángel Sánchez Ramos**

**Ricardo Cortés Padilla**

Centro Universitario UAEM Amecameca

### **Preliminar**

Con la presente participación se pretende analizar la asociación que se establece entre confianza y satisfacción ciudadana con el desempeño de los gobiernos locales en el Estado de México.

El trabajo se estructura en cuatro apartados, el primero destinado a la discusión de la confianza ciudadana en el entramado de la cooperación y las actitudes que se establecen hacia con el gobierno.

En un segundo momento, la importancia que tiene la satisfacción con el desempeño gubernamental y la relación que se establece entre este factor y la confianza hacia las autoridades, de igual forma hacia con la actitud que se manifiesta para con el interés público.

En el tercer apartado se discutirán los avances y estancamientos que han logrado los gobiernos locales mexiquenses en materia de gestión

Analizar, por último, la existencia de la diferencia significativa entre lo metropolitano y lo no metropolitano en materia de gestión y satisfacción ciudadana con el desempeño gubernamental. Esto basados en los resultados de la encuesta levantada en los municipios del Estado de México a propósito de la investigación sobre Capital Social y Desarrollo Democrático en los municipios mexiquenses.

Se tomarán como base para el análisis y la discusión la posición de Robert Putnam, de John Booth y Michel Woolcock, principalmente.

#### **1. Confianza**

El gobierno local es el más próximo a las necesidades ciudadanas y comunitarias, por lo tanto, su evaluación es inmediata y exigente. Inmediata porque el ciudadano no encuentra una estructura de contención para interactuar con su gobernante local, es muy común que de forma directa le haga el planteamiento de sus necesidades al ejecutivo municipal, en consecuencia, la respuesta de éste ocasiona una reacciona directa que enjuicia a la gestión local.

Es exigente porque todo ciudadano desea que su asunto sea considerado y resuelto de la forma que ha pensado le conviene y necesita, sin embargo, el gobierno, más aún si es democrático, recibe una serie amplia de peticiones tan diversas como tan extensas en número. De ahí que el gobierno exprese su capacidad para administrar los recursos y las demandas resolviendo en la lógica de lo público.

La acción pública requiere de la formación de consensos en un régimen democrático. El equilibrio de la diversidad se logra con el uso de la política, de ahí que el carácter de la administración sea político, pues son los procesos políticos los que crean el consenso o el consentimiento, o ponen al descubierto la ausencia del consenso. No sólo las elecciones son el espacio para la discusión y la formación de consenso dado que el ciudadano está en constante convivencia en las líneas de la acción pública.

Es a través de la política que se logra dar respuesta a las demandas populares que son consensadas por los ciudadanos en general, de ahí que estos se organicen busquen los canales propicios para la satisfacción de sus requerimientos. Esta organización habla de política. Una comunidad que logra organizarse de forma efectiva cuenta con capital social ensayado y productivo.

Las respuestas a las demandas ocasionan niveles de satisfacción en la medida en que responden a la compleja mayoría de las distintas fuerzas y demandas de los ciudadanos. Estos si desean lograr el máximo de satisfacción se organizan y establecen entre ellos vínculos de confianza como cemento de su organización.

Es así como la confianza se convierte en el referente de la organización en un ámbito de la acción pública. Sin ese cemento que une la acción y la dirige hacia el bienestar de los integrantes del grupo, es complejo que se logre atender las necesidades sentidas de la comunidad por parte del gobierno. Ese cemento no solamente cohesiona la voluntad y acción de sus miembros sino que tiene la capacidad de influir en el gobierno y lograr que éste responda y sea responsable.

La confianza es lo que permite a una persona tener la esperanza de que si cae en desgracia puede contar con alguien, por lo general, con la familia, con los amigos, los vecinos, los del trabajo, los de la asociación o el club. De tal suerte que si una persona pertenece a diferentes círculos sociales, tiene entonces, más abierto su abanico de oportunidades para que le ayuden a superar la crisis. Pero a la vez, pertenecer a más grupos significa que es una persona que está desarrollando la confianza y por eso es miembro de esos círculos.

La ampliación de pertenencia a grupos desarrolla el compromiso de reciprocidad y de respeto a las normas a la vez que trae la suerte de poder contar con otros que le ayuden. En esa ampliación, lo que está en juego es la confianza, la cual promueve la esperanza de la ayuda a la vez que sorteando la formación, a través del lenguaje, del respeto a los demás, a la norma y valores.

Hasta aquí venimos planteando lo que sostienen algunas perspectivas sobre el capital social y el desarrollo, unas enfatizando sobre los niveles de comunitarismo otras sobre las redes y unas más sobre el aspecto de las instituciones (Woolcock y Narayan, 2002). Empero no son estos elementos aislados lo que dan la pauta para el desarrollo, sino son las posibilidades de coordinación que entre ellos se logran. Es el reconocimiento de la necesidad del otro y de la colaboración conjunta lo que permite arribar a estadios de bienestar.

La interacción intersubjetiva en la esfera del Estado es de suma importancia para alcanzar los niveles de bienestar tan deseados por todos. En este sentido corresponde al gobierno la convocatoria y la creación de foros para la discusión de los proyectos. Convoca a la sociedad civil, a los miembros del mercado, que en conjunto discursan para definir acciones coordinadas y arribar a los niveles decididos en consenso.

Como puede apreciarse, para que se generen estos espacios de discusión y decisión, volvemos a la importancia de la confianza, sin hacer a un lado la capacidad que se requiere por parte de quien convoca para lograr ese propósito. Hablemos primero de la confianza, para que se logre la sinergia que se propone, es elemental la existencia de la confianza entre los actores, de lo contrario se complica el propósito.

En esta tesitura, es prescindible mirar los niveles de confianza que los mexiquenses declaran tener con sus vecinos y con respecto a sus instituciones políticas.

A partir de la encuesta aplicada en los municipios del Estado de México se encuentra que el 27.62% de los mexiquenses manifestaron aceptar que se puede confiar en las personas, casi 3 personas de cada 10 confía en los demás. Es un valor muy bajo en términos de la importancia que significa confiar en otro para poder alcanzar metas al menor esfuerzo, menor costo y con mayores beneficios.

El 34.16%, una de cada tres personas, acepta tener confianza en sus vecinos. Siendo los más confiables los de las regiones no metropolitanas versus los metropolitanos. Seguimos teniendo valores bajos de confianza, pues donde se inicia la colaboración es en lo más próximo de la casa, es decir con los vecinos, pero en este caso, los nexos de confianza entre vecinos son débiles.

El 22% en promedio, una persona entre cada cinco, acepta confiar en otras personas. Estas mediciones de la confianza nos están ubicando en un capital social débil por ser así su confianza.

Una de cada dos personas aproximadamente (53.65% en promedio) reconoce que la ayuda entre la gente ahora es mucho menor que apenas hace un par de años, es decir, se aprecia que la ayuda, como un factor promotor de la confianza, ha ido en disminución. La sociedad se está erosionando, pierde sus valores básicos, está en riesgo la potencia del cemento social para la construcción de bienestar colectivo.

La familia es el principal círculo social que mejor calificación recibe en términos de la confianza que produce. Se encuentra en el primer lugar de las evaluaciones hechas por los ciudadanos, incluso llegan a darle un 74% de confianza.

Después de la familia, las instituciones que mejor son evaluadas por los ciudadanos en términos de la confianza que les inspiran están la iglesia, la universidad y los maestros.<sup>294</sup> Es importante comentar que el gobernador del Estado es uno de los cinco mejor evaluados en el nivel estatal, en algunas ocasiones por encima de vecinos, amistades, compadres.

Ahora bien, las instituciones que recibieron las peores calificaciones en términos de confianza, las más de mayor desconfianza son los policías diputados y senadores, ministerios públicos, sindicatos y partidos políticos. Nótese como los actores políticos que tienen como esencia la representación, están dentro de los cinco peor calificados en confianza, condición que dificulta los estadios de bienestar y satisfacción.

El panorama que se tiene hasta este momento no es halagüeño, en el sentido de que si aceptamos que la confianza es el motor de la acción colectiva y el cemento de la construcción de la colaboración social, a

---

<sup>294</sup> Puede confrontarse los niveles y calificaciones específicas en el capítulo de diseño metodológico y resultados en esta misma obra.

---

juzgar por los resultados vertidos en el Estado de México, los cuales concluyen que es débil este motor y este cemento.

Estos niveles bajos de confianza se asocian a la pobre inserción en asociaciones que en términos generales tienen los ciudadanos mexiquenses. No se ensaya el respeto de normas, la confianza y la reciprocidad en amplios ámbitos de la vida. El índice de participación en asociaciones está alrededor del 0.19 (en una escala de entre 0 y 1), lo que demuestra que de cada 5 personas, solo uno tiene la experiencia de participar en asociaciones.

La confianza que da el barrio donde se vive es mas alta en los municipios no metropolitanos que en los metropolitanos, pero en ambas regiones se reconoce de forma contundente que los nexos familiares son lo que ha permitido la oportunidad de contar con el trabajo actual.

En términos de lo expuesto, si la situación de bienestar y de satisfacción es un asunto de conjunto, entonces, se espera, a consecuencia de los bajos niveles de confianza hallados, que los niveles de frustración serán altos. Pasemos entonces a revisar los niveles de satisfacción que manifiestan los mexiquenses.

## **2. Satisfacción ciudadana**

La interacción social y estatal provoca satisfactores, desde la posición contractualista del Estado, ese es el fin de éste, ofrecer satisfacción al agrupamiento humano que lo integra, para lo cual despliega una serie de decisiones y acciones que posibilitan la materialización de sus fines.

Entonces, la frustración de un individuo en el contexto de su realidad social, económica, profesional, política, cultural y de índole de la acción colectiva está asociada a la calidad y capacidad con la que se desempeña el Estado y, por ende, el gobierno. Claro, éste último en los tiempos actuales no cuenta con la total capacidad ni los recursos para poder hacer frente solo a la satisfacción plena de los requerimientos, pero de ahí la urgente labor de coordinar esfuerzos para que de forma sinérgica se aquilaten los beneficios de la acción colectiva.

Entonces, la acción colectiva promueve satisfactores, lo que significa que nuevamente la capacidad de organización y manifestación es clave para coadyuvar con el fin. “Un público pequeño, pero profundamente soliviantado, pesa más en la balanza política que un gran público sólo levemente insatisfecho.” (Appleby, 1967: 403). De esta forma se entiende que la acción colectiva a través de la organización y manifestación causa mayor influencia en la autoridad.

Los mexiquenses aprecian que el respeto a los derechos sociales, como lo son la educación de calidad, la atención médica, el contar con una vivienda digna, el ser tomado en cuenta en la toma de decisiones aún está limitado en México. Son de los factores que consideran que no se respetan y, por supuesto, contribuyen a los niveles de satisfacción.

Una situación de mayor demanda de los mexiquenses es que no se respeta el derecho a tener un trabajo bien remunerado. Esta podría convertirse en una demanda muy general en la entidad, pues se considera que no existe la garantía de este derecho. No es una realidad el contar con un trabajo bien remunerado. Esto puede traer el desenlace de una serie de frustraciones no solo en el plano individual sino social.

Lo contrastante es que los niveles de participación de los mismos mexiquenses son muy bajos. Ante una pregunta específica: ¿Acostumbra participar en manifestaciones o protestas?, alrededor del 11% aceptó participar en este tipo de acciones.

En la capacidad de organización que logran los ciudadanos del Estado más poblado de México, tenemos los siguientes resultados:

- a) El nivel de organización para asistir a las oficinas del municipio por algún problema, se halla diferenciado significativamente entre lo metropolitano y no metropolitano. Por ejemplo, en el caso de la zona norte y poniente del Estado los ciudadanos de lo no metropolitano declararon organizarse más en comparación que los metropolitanos para ir al municipio a solicitar la atención para un problema.
- b) Para pedir la intervención de algún político para resolver un problema, sucede lo mismo que en el caso anterior, se encuentra más organización en los no metropolitanos en comparación con los metropolitanos del norte y poniente. Pero es una acción más recurrente en el oriente del Estado, según los resultados de la encuesta. Tal vez, entonces, ¿a mayor necesidad de servicios se produce la necesidad de organizarse?
- c) Para participar en un movimiento político, se nota más decisión y organización en la región oriente del Estado en comparación con las otras dos regiones en las que se dividió la entidad para el estudio del capital social.
- d) Para avisar al periódico o la radio local sobre algún problema, es una acción que también recibió más respuesta en el oriente que en el norte y el poniente.
- e) Para levantar alguna denuncia en una institución pública, la situación es diferenciada en las tres regiones. En el norte y oriente hay más intención en los metropolitanos. En el poniente son los no metropolitanos los que declararon organizarse más para denunciar.
- f) Para exigir que se cumpla el derecho a la educación de calidad, los porcentajes más altos de organización están en el poniente no metropolitano, el oriente y el norte metropolitano, dejando los más bajos en el poniente metropolitano y en el norte no metropolitano.
- g) Exigir cuentas a sus autoridades locales, es una práctica más frecuente, según la encuesta, en los municipios del poniente no metropolitano, seguidos por el oriente, luego el norte y al final el poniente metropolitano en donde se ubica la capital del Estado.

De estos planteamientos se puede perfilar que entre el oriente y el poniente no metropolitano hay más necesidad de presencia del gobierno

Uno de los referentes directos para la satisfacción es la calidad de los servicios públicos que se proveen por el gobierno, muchos de ellos responsabilidad del gobierno local. La calificación que se otorgó en la evaluación de la calidad de los servicios públicos municipales está dada con índice entre 0 y 1, valores cercanos a 0 es mala calidad, cercanos a 1 muy buena calidad. Los resultados están alrededor del 0.44 excepto para la región no metropolitana del poniente que califican con 0.53: Si vinculamos estos resultados con los de la organización para influir o presionar a la autoridad, encontramos

correspondencia, pues párrafos arriba se menciona que son los más frecuentes en organización para exigir educación de calidad y cuentas a sus autoridades, situación que nos lleva a adelantar una conclusión en el sentido que la organización ciudadana sí mejora la calidad de los servicios y la satisfacción hacia con ellos.

Los mexiquenses califican con un promedio de 6 el desempeño del Gobernador del Estado. Es una calificación baja en comparación con otros momentos en los que ha sido evaluado, por ejemplo en fechas cercanas a la elección de julio de 2009, andaba cercano al 8 según encuestas que median entre otras cosas la preferencia electoral y el desempeño del gobierno.

La evaluación que se otorga a los presidentes municipales son, para el norte 5; para el poniente metropolitano se califica en promedio con 4.4, para el no metropolitano es de 5; en el oriente metropolitano se evalúa con 3.7 y en el no metropolitano con 4.2. A juzgar por estos resultados los presidentes municipales están reprobados y es que a ellos les toca la calificación, como ya habíamos apuntado, la más exigente por estar más próximos a las demandas y a la limitación de los recursos.

En resonancia con la evaluación se les preguntó el grado de satisfacción que les produce el gobierno municipal, obteniendo diferencias significativas, en el norte metropolitano se dice que el grado de satisfacción se ubica en 0.35 (en una escala entre 0 y 1 donde 1 es plena satisfacción); en el norte no metropolitano se ubican en el 0.40; en el poniente metropolitano es de 0.40; en el poniente no metropolitano es de 0.50; en el oriente metropolitano es de 0.36 y en el oriente no metropolitano es de 0.39. Los más satisfechos en forma general son los del poniente, tal vez tenga que ver que la sede de los poderes estatales se ubica en esta zona y por lógica de usos y abusos, de la centralización y concentración, se invierte más en esa zona ocasionando mayores satisfactores. El resto de la entidad y sobre todo el norte y oriente se declaran mechos satisfechos.

Esta insatisfacción se asocia con la cobertura de los servicios en la vivienda, por ejemplo el servicio de agua, tiene su menor presencia en los municipios del oriente no metropolitano. Similar situación sucede con algunos servicios que pueden ser de tipo público o de corte particular, registrando limitaciones en el oriente no metropolitano y en algunas otras compitiendo con el poniente no metropolitano.

De esta forma se enfatiza que la satisfacción es una respuesta a la calidad de vida con la que se identifica el individuo y en comparación con la que espera o desea.

La provisión de bienes no sólo se refiere a la situación material de los servicios públicos, un bien también es el orden, el respeto al derecho, la seguridad para con otros y la convivencia pacífica, son condiciones que por supuesto son consideradas cuando de evaluación del desempeño y satisfacción con la vida pública se trata. De ahí la importancia que tiene todo gobierno de asegurar que la provisión de bienes tenga y responsa al contexto público y a la esencia misma del Estado: el bien público.

### **3. Avances y escollos de la gestión**

La gestión del gobierno local exige de creatividad y capacidad de innovación para responder a las diversas demandas ciudadanas en un tenor de limitación de recursos. No hay presupuesto que sea suficiente para cubrir las demandas diversas de la población. Por lo tanto, la capacidad de gestión, de inclusión, de

administración del conflicto y liderazgo, son algunas de las competencias que desarrollan los gobernantes de lo local. El desarrollo de las comunidades en mucho tiene una relación directa con estas capacidades.

Los avances en el Estado de México no son homogéneos en los municipios. La diversidad es notoria tanto en sus avances como en sus cualidades propias de cada municipio, por lo que no se trata de encontrar o establecer reglas de administración general que puedan aplicarse en todos los casos. Sin embargo, la capacidad y liderazgo por parte de los gobernantes es lo que hace la diferencia demostrada en su actitud hacia con sus gobernados.

Siempre los gobiernos locales recibirán demandas de servicios, así cuando se resuelve el problema del agua, recibirán la demanda de alcantarillados, después, tal vez, la de recolección de basura y, una vez resueltos los servicios básicos, le seguirán los de segundo nivel, educación superior, hospitales, y hasta incluso servicios de alta tecnología.

También es cierto que los municipios tienen en su interior un desarrollo desigual, por lo general mejores condiciones en la cabecera municipal y mayores carencias en las localidades foráneas. Se repite el fenómeno de la concentración del recurso en la sede del gobierno, ocasionando una competencia desigual entre centro y periferia. En consecuencia, la demanda de servicios ya se plantea de origen heterogénea, atendiendo a la desigualdad en la que se han atendido los polos de desarrollo.

El gobierno local tiene el reto de atender a toda la población, la del centro o de la periferia, de igual forma, es un principio de la democracia como forma de gobierno. Es aquí en donde se hace gala de la capacidad y liderazgo para innovar y crear soluciones, además de que estas sean consensadas y no impuestas.

Otras subculturas que no se erradican son las del patrimonialismo y el presidencialismo. Subculturas que están presentes a pesar de la alternancia, lo que nos lleva a decir categóricamente que pertenecen a una herencia cultural y social, la cual sólo se puede erradicar si es internalizada por todos, discutida y significada en términos de una nueva realidad social.

Estos tópicos comentados son de atención general, porque se refieren a principios elementales con los que se debe gobernar independientemente de las necesidades específicas de cada localidad o municipio.

Las particularidades de las regiones se sintetizan en lo que los encuestados contestaron como sus principales problemas, así por ejemplo en el norte metropolitano la mayor demanda es la seguridad, seguida de la atención a baches y basura, atrás luz y agua, posteriormente educación. En el norte no metropolitano la mayor demanda está en luz y agua, seguida de seguridad, basura y baches, también en cuarto lugar está la educación junto con el desempleo..

En el poniente metropolitano la mayor demanda está entre seguridad y basura y baches, seguida de la frenar la violencia, luz y agua, después está la demanda de empleo y educación. En el poniente no metropolitano la mayor demanda está en seguridad, baches, basura, luz, agua, desempleo, educación.

En el oriente metropolitano la mayor demanda está en la seguridad, le sigue luz y agua, baches y basura, posteriormente educación. En el oriente no metropolitano se encuentra como mayor demanda la de agua y luz, seguida de seguridad, baches y basura, desempleo y salud.

Como puede apreciarse entre lo metropolitano y no metropolitano la prioridad está entre seguridad y, luz y agua, respectivamente. La salud se ubica dentro de los cinco primeros en el oriente no metropolitano. Esto revela, una vez más, que la planeación de lo local debe ser más genuina y que los recursos públicos deben ser utilizados con menor etiquetación, a la vez que se requiere mayor transparencia, honestidad y rendición de cuentas.

El mayor talón de Aquiles de las autoridades locales, sin importar condición metropolitana ni filiación partidista, es la transparencia en la rendición de cuentas. El acceso a la información presupuestal municipal parece ser todavía uno de los grandes tabúes de la administración del municipio, se guarda con tanto recelo que pareciera que convencer que es de uso confidencial cuando es un bien público y por lo tanto, su conocimiento corresponde al público, quien en todo momento tiene el dominio sobre la materia. Empero, otra subcultura a favor de la lenta democratización de lo local es la ignorancia y el desinterés.

Al respecto del interés por la política, el 40% de los mexiquenses declaró tener interés por la política. ¿Qué sucede con los otros 6 de cada 10?, si no es de interés lo público, la política, se hace más compleja la forma de poder transformar lo que nos compete a todos.

Ante esta situación cabe la urgente elaboración de una política pública que impulse los niveles de desarrollo político de los ciudadanos de los municipios. Parece ser una idea que es necesaria, lógica y hasta aceptada en el discurso, pero no reflejada en la distribución del presupuesto. Ningún municipio, destina en su presupuesto partida para impulsar el desarrollo político en su municipio. Mientras no se eduque en la política ni en la política, será casi imposible garantizar la democratización y la calidad del gobierno.

El conocimiento de derechos y obligaciones es urgente, eso facilita la detención de los abusos por parte de las autoridades y obliga al manejo más honesto y transparente de los recursos. De esa forma también las acciones públicas serán producto de la colectividad y, en consecuencia, ocasionarán mayores niveles de satisfacción porque la inclusión causa compromiso dando a los resultados una parte de responsabilidad compartida.

Sin entrar a detallar las formas en cómo se integran los organismos de participación ciudadana, es muy baja la participación que se da en ellos. De los encuestados no rebasa el 6% que haya declarado ser parte de un organismo de participación ciudadana institucionalizada. Es pobre la inclusión en estos asuntos, por lo tanto, la influencia y representación ciudadana en la toma de decisiones es baja aún en la de tipo institucionalizada. Esto forma un círculo vicioso, en donde no gana el municipio.

La cooperación y solidaridad como elementos base del capital social son de suma importancia para contribuir al desarrollo institucional, pero esas no se dan por acto natural, se debe invertir tiempo, dinero, esfuerzo, educación para poder internalizarlas en los individuos y significarlas para la sociedad y el

desempeño públicos. De ahí que para crear capital social es necesario que el gobierno esté interesado en esto, de la nada no se creará el capital social que contribuya a mejorar las condiciones del municipio.

El gobierno local por ser de fácil acceso para el ciudadano cuenta la oportunidad para poder desarrollar capital social que le redundará en mejoría de todo tipo, pues consciente de la bondad del capital social se convertirá en una comunidad capaz de mover a más y participar por mejorar las condiciones. Para ello se requiere tener actitud (Booth, 2008), por lo tanto, el locus de trabajo del capital social está en las actitudes de los individuos. Los programas sociales y de gobierno pueden educar en capital social si desde su instrumentación atienden las actitudes y forman en ellas.

El reto no es fácil, pues las primeras lecciones tienen como espacio a las mismas oficinas públicas, desde donde con otra actitud, una de mayor solidaridad y cooperación, se impulse el cambio hacia con el sistema político contagiado de tantas subculturas que dañan el desempeño del y en el municipio.

Booth (2008) afirma, con lo que coincidimos, que el capital social no afecta directamente al desempeño, sino que forma variables de correa de transmisión, donde están las actitudes políticas, y que son éstas las que sí influyen en el mejoramiento del desempeño institucional. Es por esto que insistimos en que el capital social, como todo capital, requiere internalizarse en el individuo para aquilatarse y en consecuencia significarlo en el lenguaje y socializarlo, condición que le da en plenitud su valor.

Estas reflexiones coinciden con los postulados de la gobernanza, la que se convierte en una estrategia de hoy para poder coordinar los esfuerzos de los diferentes actores sociales y políticos que provoquen sinergia de mejoría institucional.

#### **4. Diferencias regionales**

En este apartado, lo que se pretende es dejar de manifiesto que en algunas variables consideradas como de probabilidad amplia para la explicación de la democratización municipal, se establecen regularidades regionales más que diferencias significativas al interior de ellas.

El caso de las variables que se seleccionan para este punto son las que tienen que ver con el grado de satisfacción ciudadana que en la vida le produce el gobierno municipal, otra es la que evalúa el desempeño del presidente municipal, una tercera variable es la que se refiere a la evaluación de la calidad de los servicios públicos en el municipio, y por último, la cuarta variable se refiere a la medida en que se considera que el presente municipal rinde cuentas a su pueblo.

La investigación inició pensando que en estas variables podría encontrarse diferencias significativas, hablando estadísticamente, entre lo metropolitano y no metropolitano en cada región en la que se dividió el Estado de México para su estudio. Por lo tanto, una vez obtenidos los datos y siendo estos procesados, se aplica una prueba de comparación de medias a través del método de análisis de varianza.

El análisis de varianza busca, para este caso, encontrar la existencia de diferencias significativas de las variables mencionadas entre los municipios metropolitanos y no metropolitanos de cada región: norte, poniente, oriente. Se decide trabajar con un nivel de confianza del 95%, encontrando que no hay diferencia significativa para cada una de las variables mencionadas en cada una de las regiones del Estado. Esto nos lleva a la conclusión de que no hay diferencia significativa entre los resultados de la

apreciación ciudadana expresada en los municipios metropolitanos en comparación con los metropolitanos en cada una de las regiones establecidas, esto al 95% de probabilidad.

Sin embargo, cuando se establece la comparación entre las regiones, es decir, se comparan los promedios de las tres regiones, ahí sí se encuentra que existe diferencia significativa al 95% de confianza. La única variable que, según el resultado del análisis de varianza, aconseja prudencia para concluir con una diferencia significativa es el caso de la medida que considera que el presidente municipal informa a la comunidad, dado que su probabilidad de significado es de 0.056, es decir, un poco más grande que el valor de 0.05 que es el usado como límite para la decisión de la existencia o no de diferencia significativa.

El resto de las variables, aceptan la diferencia significativa al 95% de probabilidad, lo que provoca que se recurra a una prueba post hoc para definir en dónde existe la diferencia, entre qué regiones.

De esa forma, encontramos que en el caso de la variable grado de satisfacción ciudadana que produce en su vida el gobierno municipal, se establece una diferencia estadísticamente válida entre la región del norte y la del poniente y, entre el oriente y el poniente. Lo que nos sugiere que en esta variable sí existe diferencia en el grado de satisfacción con el poniente, no aceptándose diferencia entre oriente y norte. Por lo que se puede ver dos regiones con similitudes, se trata de lo que se conoce como el valle de México.

En la variable de evaluación del desempeño del presidente municipal, se establece diferencia entre el poniente y el oriente.

En el caso de la variable de evaluación de la calidad de los servicios públicos en el municipio, la diferencia también se establece entre el oriente y el poniente.

Finalmente, en la variable que mide la intensidad en que el presidente informa a su comunidad, se puede aceptar una diferencia al 90% entre oriente y el poniente. Todos estos resultados pueden verse en el anexo con mayor detalle.

Todo esto nos lleva a establecer que sí existe diferencia entre los niveles de democratización municipal con el oriente del Estado, luego entonces, el sentimiento que genera la distancia territorial entre esta región y la capital del Estado sí ocasiona diferencias entre la apreciación que se tiene del desempeño de las autoridades municipales. Claro, no sólo es esto de forma directa, por supuesto que la apreciación está contextualizada en una sociedad, en un ámbito político, económico, cultural e idiosincrático. Las relaciones no son aisladas ni fortuitas, son expresión de un contexto y de una herencia socio cultural.

El oriente de la entidad, tiene una apreciación diferente de la realidad política, económica y social del desempeño gubernamental en el ámbito municipal, situación que sin lugar a dudas está contextualizada por una herencia social y cultural que se relaciona con la política y la economía. La cercanía con el Distrito Federal y la lejanía con la capital del Estado son factores que influyen en esta diferencia comentada.

### **Referencias bibliográficas**

APPLEBY, Paul (1967). "Administración pública y democracia" en Martín, Roscoe C. (comp.) (1967). *Administración pública. Ensayos en honor de Paul H. Appleby*, México: Herrero Hermanos, Sucs., S.A.

- 
- ARANDA Sánchez, José María y Gómez Hernández, Flor (2010). “Participación ciudadana institucionalizada y calidad de la democracia en el Estado de México” en LIZCANO Fernández Francisco y Retana Ramírez, Ruperto, (2010). *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*. Toluca: IEEM y UAEM.
- BOOTH, John (2008). *Capital social en ocho países latinoamericanos, México en contexto comparativo*. Serie de reflexiones de política democrática. Toluca: IEEM y UAEM.
- COFFE, Hilde y Geys, Benny (2005). “Institutional performance and social capital: an application to the local government level” en *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, number 5.
- COLOMER, Josep M. (2009). *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel.
- FERNÁNDEZ Santillán, José (2009). “La gestión del conocimiento como elemento fundamental de la vinculación entre el gobierno y la sociedad” en *Buen gobierno. Para pensar en la democracia*. Número 6.
- GORDON, Sara (2005). “Confianza, capital social y desempeño de organizaciones” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, número 193.
- LIZCANO Fernández, Francisco et. al. (2010). “Conceptos de democracia y calidad de la democracia” en LIZCANO Fernández Francisco y Retana Ramírez, Ruperto, (2010). *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*. Toluca: IEEM y UAEM.
- LIZCANO Fernández, Francisco y Retana Ramírez, Ruperto (2010). “Una visión panorámica sobre la calidad de la democracia en el Estado de México” en LIZCANO Fernández Francisco y Retana Ramírez, Ruperto, (2010). *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*. Toluca: IEEM y UAEM.
- PUTNAM, Robert (1993). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Editorial Galac.
- TITENSOR, David (2007). “Professional perspective Social Capital and public policy – the current challenge facing the Victorian Government” en *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, no. 4
- VON Haldenwang, Christian (2005). “Gobernanza sistemática y desarrollo en América Latina” en *Revista de la CEPAL* 85, abril.
- WOOLCOCK, Michael y Narayan, Deepa (2000). “Social Capital: implications for development theory, research, and policy” en *The World Bank Observer*, vol.15.Núm. 2, (august, 2000)

ANEXO.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE VARIANZA EN LAS VARIABLES QUE SE RELACIONAN ENTRE LAS REGIONES DE LA ENTIDAD MEXIQUENSE

**Descriptivos**

	N	Media	Desviación típica	Error típico	Intervalo de confianza para la media al 95%		Mínimo	Máximo
					Límite inferior	Límite superior		
¿Cuál es el grado de satisfacción que produce el Gobierno municipal?	Norte	.3832	.07329	.01892	.3427	.4238	.29	.56
	Poniente	.4776	.09756	.02519	.4236	.5316	.39	.73
	Oriente	.3766	.06916	.01729	.3398	.4135	.29	.59
	Total	.4117	.09156	.01350	.3845	.4389	.29	.73
¿Cómo evalúa el desempeño del Presidente Municipal?	Norte	.4499	.10205	.02635	.3934	.5064	.30	.69
	Poniente	.4858	.09127	.02356	.4352	.5363	.33	.69
	Oriente	.4007	.05895	.01474	.3693	.4322	.29	.50
	Total	.4445	.09081	.01339	.4175	.4715	.29	.69
¿Cómo evalúa la calidad de los servicios públicos en el municipio?	Norte	.4481	.08028	.02073	.4037	.4926	.30	.63
	Poniente	.5001	.07836	.02023	.4567	.5435	.35	.66
	Oriente	.4098	.04787	.01197	.3843	.4353	.31	.51
	Total	.4517	.07802	.01150	.4286	.4749	.30	.66
¿En que medida considera que el presidente municipal informa	Norte	.3593	.07392	.01908	.3183	.4002	.27	.56
	Poniente	.4215	.09547	.02465	.3687	.4744	.26	.66
	Oriente	.3492	.09003	.02251	.3012	.3972	.23	.56

a la comunidad sobre la gestion de los recursos?	Total	46	.3761	.09098	.01341	.3490	.4031	.23	.66
--	-------	----	-------	--------	--------	-------	-------	-----	-----

**ANOVA**

		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
¿Cuál es el grado de satisfacción que en su vida le produce el Gobierno municipal?	Inter-grupos	.097	2	.049	7.446	.002
	Intra-grupos	.280	43	.007		
	Total	.377	45			
¿Cómo evalúa el desempeño del Presidente Municipal?	Inter-grupos	.057	2	.028	3.870	.028
	Intra-grupos	.315	43	.007		
	Total	.371	45			
¿Cómo evalúa la calidad de los servicios públicos en el municipio?	Inter-grupos	.063	2	.032	6.467	.004
	Intra-grupos	.211	43	.005		
	Total	.274	45			
¿En que medida considera que el presidente municipal informa a la comunidad sobre la gestion de los recursos?	Inter-grupos	.047	2	.023	3.089	.056
	Intra-grupos	.326	43	.008		
	Total	.372	45			

Post hoc

### Comparaciones múltiples

HSD de Tukey

Variable dependiente	(I) Región	(J) Región	Diferencia de medias (I-J)	Error típico	Sig.	Intervalo de confianza al 95%	
			Límite inferior	Límite superior	Límite inferior	Límite superior	Límite inferior
¿Cuál es el grado de satisfacción que en su vida le produce el Gobierno municipal?	Norte	Poniente	-.09438(*)	.02948	.007	-.1659	-.0228
		Oriente	.00663	.02901	.972	-.0638	.0770
	Poniente	Norte	.09438(*)	.02948	.007	.0228	.1659
		Oriente	.10101(*)	.02901	.003	.0306	.1714
	Oriente	Norte	-.00663	.02901	.972	-.0770	.0638
		Poniente	-.10101(*)	.02901	.003	-.1714	-.0306
¿Cómo evalúa el desempeño del Presidente Municipal?	Norte	Poniente	-.03586	.03123	.490	-.1117	.0399
		Oriente	.04916	.03074	.257	-.0255	.1238
	Poniente	Norte	.03586	.03123	.490	-.0399	.1117
		Oriente	.08502(*)	.03074	.022	.0104	.1596
	Oriente	Norte	-.04916	.03074	.257	-.1238	.0255
		Poniente	-.08502(*)	.03074	.022	-.1596	-.0104
¿Cómo evalúa la calidad de los servicios públicos en el municipio?	Norte	Poniente	-.05192	.02555	.117	-.1139	.0101
		Oriente	.03832	.02515	.290	-.0227	.0994
	Poniente	Norte	.05192	.02555	.117	-.0101	.1139
		Oriente	.09024(*)	.02515	.002	.0292	.1513
	Oriente	Norte	-.03832	.02515	.290	-.0994	.0227
		Poniente	-.09024(*)	.02515	.002	-.1513	-.0292
¿En que medida considera que el presidente municipal informa a la comunidad sobre la gestión de los recursos?	Norte	Poniente	-.06226	.03178	.135	-.1394	.0149
		Oriente	.01008	.03128	.944	-.0658	.0860
	Poniente	Norte	.06226	.03178	.135	-.0149	.1394
		Oriente	.07234	.03128	.065	-.0036	.1483
	Oriente	Norte	-.01008	.03128	.944	-.0860	.0658
		Poniente	-.07234	.03128	.065	-.1483	.0036

\* La diferencia de medias es significativa al nivel .05.

## **Un análisis de política comparada de las reformas en los sistemas de pensiones estatales en México**

**Juana Isabel Vera López**

El Colegio de Tamaulipas

### **Introducción**

En la agenda de las políticas públicas nacionales se encuentra pendiente el compromiso con la sociedad de establecer las reformas propuestas a las leyes de pensiones estatales. En este encuadre tenemos 14 entidades federativas (Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora y Veracruz) quienes han reformado sus leyes de pensiones con el objetivo de brindarles viabilidad financiera. De acuerdo con Fitch Ratings, de estas entidades, únicamente 7 son las que han obtenido una autosuficiencia financiera mayor a 10 años.

En este documento se realiza un análisis de política comparada de los sistemas de pensiones reformados para conocer su evolución, a partir de la revisión de sus respectivas normatividades, aspectos económicos y la participación de los actores políticos y sociales. De esta manera se determinará cuáles son sus limitaciones y cambios requeridos en el corto plazo.

Anteriormente, el sistema de pensiones federal era responsabilidad del Estado, es en 1992 que con la Ley del SAR participa la banca comercial mediante las Afores. Posteriormente, en 1995 y 2007 se reforman las leyes del IMSS e ISSSTE para que los trabajadores cotizaran en cuentas individuales. En el ámbito estatal, para homologarlo con el sistema pensionario federal, en el PND 2007-2012 se estableció el Fideicomiso de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP), con objeto de que los trabajadores de los estados coticen mediante una cuenta individual, la cual les permita migrar de esta al sistema de pensiones IMSS e ISSSTE. Hasta la fecha, ningún estado ha utilizado los fondos, estos recursos sólo han sido utilizados discrecionalmente para el pago de compromisos adquiridos como el pago de pensiones del IMSS, ISSSTE, entre otras instituciones.

Actualmente, dos de los principales retos que enfrenta la administración federal es el otorgamiento de la pensión universal y el garantizar la sustentabilidad financiera del sistema de seguridad social en el mediano y largo plazos, los cuales se encuentran establecidos en el Eje IV.2. México Incluyente del PND 2013-2018. Es por ello, que a través del análisis de política comparada de los sistemas de pensiones estatales, en su contrastación podemos obtener inferencias acerca de su escenario futuro

previando los cambios necesarios y anticiparlos para de esta manera poder proporcionar un mayor bienestar a la sociedad.

### **1. Marco teórico-conceptual**

En el análisis de las políticas públicas, el método de política comparada permite realizar inferencias de un objeto de estudio en particular, en este caso, los sistemas de seguridad social estatales. El enfoque aplicado en este estudio es el institucionalista porque nos ocupamos de la revisión de los institutos de pensiones estatales en la definición de sus políticas públicas.

El método utilizado es una comparativa de la política pública de seguridad social en los institutos de pensiones estatales que han realizado reformas a su normatividad. En este caso tenemos quince entidades federativas: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas<sup>295</sup> y Veracruz.

Partimos del modelo de Peter Hall, de las instituciones/organizaciones que son “las reglas formales, los procedimientos de cumplimiento y las prácticas operativas que estructuran la relación entre los individuos en diversas unidades del sistema de gobierno y la economía” (Hall, 1986: 19). Estas reglas se encuentran determinadas en la normatividad de pensiones.

Es por ello que, al analizar las políticas públicas de seguridad social bajo un enfoque institucionalista, mediante el modelo de Hall, tendremos que “implica tomar en cuenta la forma en que la configuración de intereses e ideas dentro de un contexto institucional moldea y determina cómo se lleva a cabo la formulación de políticas” (Wayne, 2007: 360). En nuestro caso observamos que la participación de los actores políticos y sociales queda determinada en la normatividad mediante la configuración de los órganos de administración, en donde en la mayoría se observa la participación de los sindicatos.

En el enfoque de Hall, Wayne nos menciona que varía con respecto al enfoque del institucionalismo económico debido a que le brinda mayor importancia a la relación Estado-sociedad considerando “experiencias históricas concretas” (p. 360), en donde cada sociedad va a realizar los cambios pertinentes a su normatividad de acuerdo al contexto social y relaciones sociales que se presenten.

Para ello, en este estudio comparativo de los sistemas de seguridad social estatales se considera en su análisis aspectos normativos, económicos y políticos. Dichos aspectos son desarrollados de acuerdo a una selección de variables pertinentes a cada tema, las cuales son clasificadas, analizadas y contrastadas para obtener inferencias sobre su tendencia en el tiempo.

De acuerdo con el tema de la seguridad social, partimos del concepto de envejecimiento, refiriéndonos a la persona que tiene una edad que va de los 60 años y más. Ybáñez (2002) y Ham (2003) perfilan en sus estudios que el análisis del envejecimiento individual suele considerarse bajo distintos enfoques que pueden ser de tipo biológico<sup>296</sup>, psíquico, subjetivo y social.

---

<sup>295</sup> Se incluye a Tamaulipas porque actualmente está trabajando la UPYSSET en una reforma a su ley de pensiones.

<sup>296</sup> Este análisis se realiza bajo la perspectiva del envejecimiento biológico.

En la clasificación demográfica de Ham (2003), para el caso de México, biológicamente el autor considera el envejecimiento de la población en tres rangos de edades: 60-64 años (transición hacia la vejez); 65-74 años (tercera edad); 75 años y más (ancianidad). Esta división nos proporciona información importante para conocer los requerimientos del individuo en cada una de estas tres últimas etapas de su vida.

Para el análisis de los sistemas de pensiones estatales, se continúa bajo esta perspectiva al realizar la comparativa con respecto a la población jubilada y pensionada que va desde los 55 años<sup>297</sup> y más. Esta sería nuestra población bajo estudio, sobre la cual tenemos que determinar cuáles serán sus necesidades más apremiantes en el corto plazo.

## 2. Ordenación sistemática jurídica de la seguridad social

Un sistema es un conjunto ordenado de principios, reglas, variables o elementos que se encuentran unidos por una estructura de relaciones que le otorga una determinada unicidad. La sistemática se refiere a la forma que tiene o sigue un sistema, en este caso el correspondiente al derecho social de la seguridad social.

El derecho a la seguridad social es único e irreplicable, requiere de determinadas condiciones que le otorga el Estado. Dentro de esta sistemática jurídica la seguridad social debe seguir un propósito regulador, suficiente, viable, sustentable, para que los trabajadores asalariados que se encuentran resguardados bajo este sistema, reciban las prestaciones sociales que por derecho obtuvieron.

De acuerdo a la clasificación en ramas del derecho, la seguridad social forma parte del derecho social. A continuación observemos cómo se encuentran conformada su categorización.

### Cuadro No. 1: Ramas del Derecho.

Derecho Público	Derecho Privado	Derecho Social
<ul style="list-style-type: none"><li>• Constitucional,</li><li>• Administrativo,</li><li>• Penal,</li><li>• Procesal,</li><li>• Internacional Público.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Civil,</li><li>• Mercantil y sus modalidades,</li><li>• Internacional Privado.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agrario,</li><li>• Ecológico y Protección al Ambiente,</li><li>• Educativo,</li><li>• Del Trabajo,</li><li>• <i>De la Seguridad Social.</i></li></ul>

Fuente: Almazán, 2004, 11.

Campillo (Dávalos, 2010) establece que los derechos sociales giran en torno a la concepción de la justicia social proporcionada a los ciudadanos, de manera que el Estado participe activamente mediante el otorgamiento de prestaciones sociales para garantizar el bienestar del individuo y a su vez de la colectividad (p. 28).

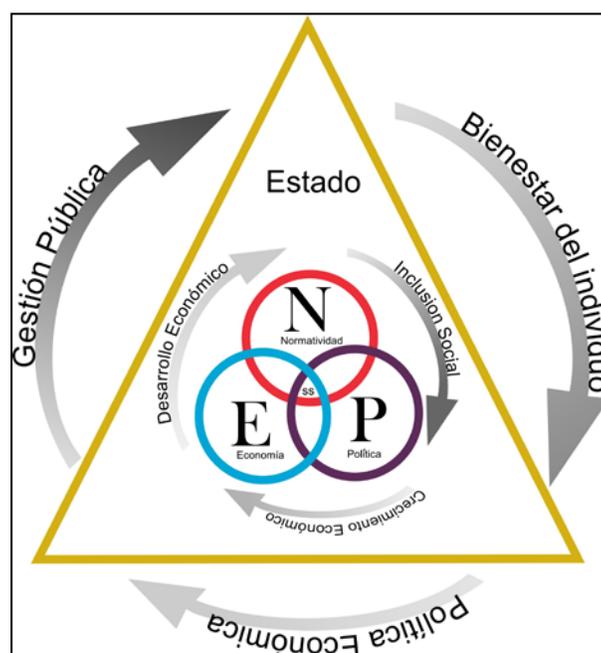
El derecho a la seguridad social se conforma por el conjunto de normas donde prevalece el principio de la justicia social como fundamento en su otorgamiento. Krotoschin establece tres categorías

<sup>297</sup>La normatividad de pensiones del Estado de Campeche establece esta edad a partir de los 55 años.

dentro de las fuentes del derecho laboral que son: *la necesidad de una protección tutelar*, *el hecho social de la organización profesional* y *el hecho social de la colaboración* (Bermúdez, 2009, 37).

La *necesidad de protección tutelar* del trabajador abarca desde cuestiones físicas, culturales, económicas, en donde el Estado debe fijar lo mínimo requerido por el individuo para mantener una calidad de vida digna<sup>298</sup>. Al referirnos al *hecho social de la organización profesional* tenemos que se trata del adiestramiento, el conocimiento de habilidades y destrezas que el trabajador debe aprender para desarrollar de manera óptima su trabajo. Mientras que el *hecho social de la colaboración* es ese diálogo mutuo existente entre el Estado y los sindicatos para garantizar el bienestar del trabajador.

**Figura No 1: Sistema de Seguridad Social Sustentable (S<sup>4</sup>).**



Fuente: Elaboración propia.

En la Figura No. 1 observamos un sistema constituido a su vez por tres subsistemas que son el *normativo*, *económico* y *político*. Los cuales en su interior albergan el derecho a la *seguridad social* (SS) como prioridad.

La interacción entre el subsistema conformado por los actores políticos y sociales, con el subsistema económico, genera las pautas sobre las cuales se mueve el sistema económico desde el ámbito local, estatal, regional, nacional e inclusive internacional determinando el *crecimiento económico* que está delineado a través de políticas públicas, en especial, la *política económica*<sup>299</sup>.

<sup>298</sup> El artículo 4 (CPEUM) establece que "toda persona tiene derecho a la protección de la salud (7).

<sup>299</sup> Un objetivo de la política económica es la política de redistribución de la renta con la finalidad de propiciar la integración social de los excluidos, esto se realiza mediante la política de gastos y transferencias públicas, a través de programas de seguridad social.

La interrelación existente entre el sistema normativo y el económico genera que se sienten las bases para un *desarrollo económico* que potencian las entidades federativas. Para ello, la administración pública debe promover una *gestión pública* eficiente que constituya el engranaje sobre el cual se mueva la sociedad mediante un esquema de planeación democrática<sup>300</sup>.

La relación existente entre el subsistema normativo con el político crea un importante punto de inflexión, que a su vez es el que fusiona/desagrega a la sociedad y este es la *inclusión social*. Esta inclusión social es necesaria porque se orienta hacia la motivación del individuo para conformar relaciones sociales participativas: primero, bajo el principio del interés de alcanzar el bienestar individual, pero más tarde con la suma de los intereses colectivos, se promueve el bienestar social.

Este círculo virtuoso se encuentra girando sobre un Estado conformado bajo una estructura piramidal que parte de una cúspide regulada por el Ejecutivo, bajando de niveles hacia los ámbitos regional, estatal y local, para que en esta sinergia de relaciones de poder y político-administrativas-económicas, se establezca el motor que dirige a la ciudadanía bajo un esquema integral de planeación normativa, estrategia y operativa<sup>301</sup>.

**Cuadro No. 2: Variables de análisis en los aspectos normativos, económicos y políticos.**

Categoría	Indicador	Definición
1. Normatividad	1.1. Titular	Encargado
	1.2. Régimen	Beneficio Definido (BD), Contribución Definida (CD), Mixto (BD y CD)
	1.3. Fecha de reforma	Año (s) en que se reforma la Ley de Pensiones
	1.4. Normatividad vigente	Nombre de la Ley de pensiones
	1.5. Prestaciones pensiones	Tipo de prestaciones otorgadas
	1.6. Pensión por jubilación	Requisitos de acceso
	1.7. Retiro por edad avanzada	Requisitos de acceso
2. Economía	2.1. Suficiencia financiera	Año estimado
	2.2. Previsiones	Medidas de salvaguarda
	2.3. Fecha estudio actuarial	Último estudio actuarial
	2.4. Población total 2010	Número de habitantes
	2.5. PIBE 2011 (mdp)	Monto registrado
	2.6. Tasa de crecimiento 2010	Crecimiento de la población
	2.7. PEA 2013	PEA registrada

<sup>300</sup> Artículo 26 constitucional.

<sup>301</sup> Normativa, porque parte del Plan Nacional de Desarrollo, en un encuadre normativo e institucional apegado a la dirección del Ejecutivo Federal; estratégica, al definir los objetivos estratégicos, ejes, líneas estratégicas y de acción; éstos se encuentran enmarcados en la operativa, que se constituye por planes, programas y proyectos.

	2.8. Afiliados	Registrados en el Instituto
	2.9. Pensionados	Registrados en el Instituto
3. Actores políticos y sociales	3.1. Entidad Federativa	Estado de la República Mexicana
	3.2. Gobernador	Nombre del titular del Ejecutivo estatal
	3.3. Partidos político	Afiliación política
	3.4. Administración	Órgano supremo de administración del Instituto
	3.5. Sindicatos	Sindicatos que participan en la administración del Instituto
	3.6. Titular (es) sindicato (s)	Nombres de los titulares

Fuente: Elaboración propia.

Al revisar las variables que conforman estos subsistemas normativo, económico y de actores políticos y sociales, nuestro análisis considera aspectos directamente relacionados con la normatividad de la seguridad social en las entidades federativas que han reformado su ley de pensiones.

En el Cuadro No. 2 se presentan las variables en que se integran los subsistemas normativo, económico y político<sup>302</sup>, con sus respectivos indicadores y la definición de cada uno de estos.

### **3. Estudio de política comparada de los sistemas de pensiones estatales reformados en su ley de seguridad social**

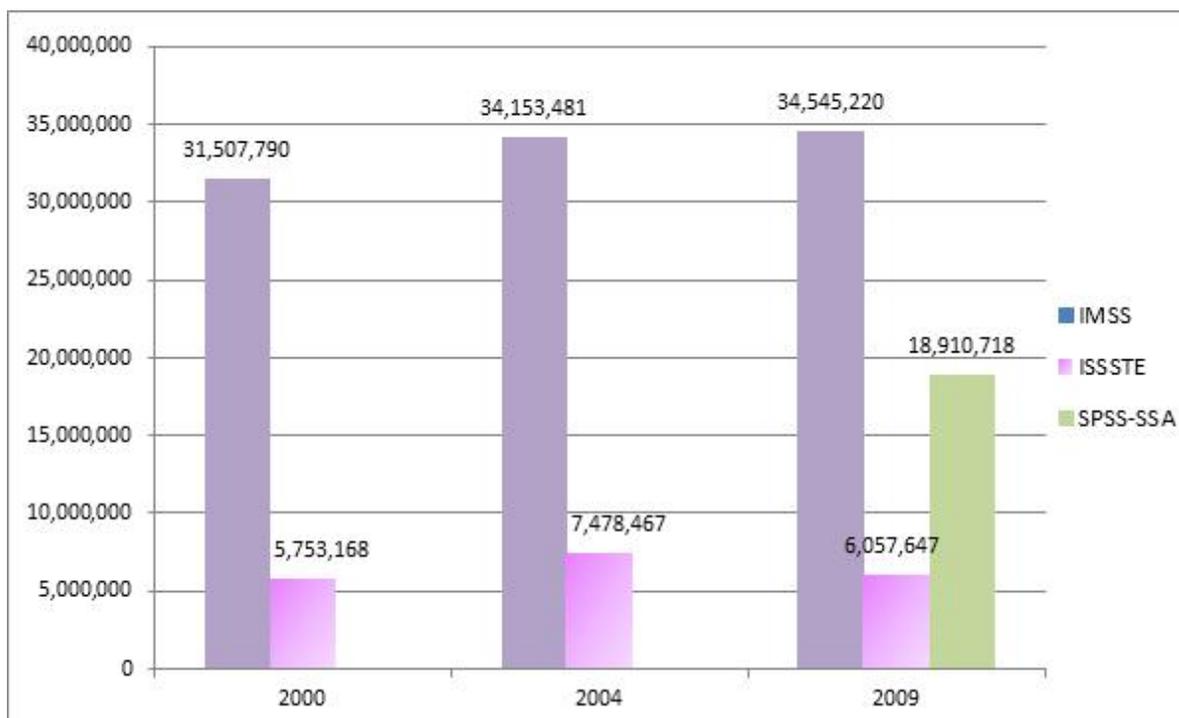
La seguridad social se sustenta bajo la existencia de una relación de trabajo asalariado la cual crea el derecho al trabajador de obtener beneficios tales como la cobertura de servicios médicos, ante riesgos de trabajo, maternidad, guardería, invalidez, vida, seguro para la familia, estancias geriátricas y en especial, las pensiones.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) del INEGI, tenemos que en el año 2000 el 42% de la población obtuvo seguridad social; en 2004 fue el 44% y en 2009 el 60%. Al analizar quiénes son las instituciones otorgantes que proveen de derechohabencia a los trabajadores tenemos que en 2009 el 55% fue provista por parte del IMSS, el 10% por el ISSSTE<sup>303</sup> y el 30% por el SPSS-SSA (Sistema de Protección Social en Salud a cargo de la Secretaría de Salud, el cual incluye el Seguro Popular y el Seguro Médico para una Nueva Generación).

<sup>302</sup> En el Anexo se presenta la información para las 15 entidades federativas. Se encuentra conformado por los apartados A) Normatividad, B) Economía y C) Actores Políticos y Sociales.

<sup>303</sup> Algunas instituciones de seguridad social de las entidades federativas se encuentran afiliadas al ISSSTE como lo es el ISSEMYM, entre otras.

**Gráfica No. 1: Cobertura de derechohabencia en instituciones públicas (número de trabajadores).**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la ENESS.

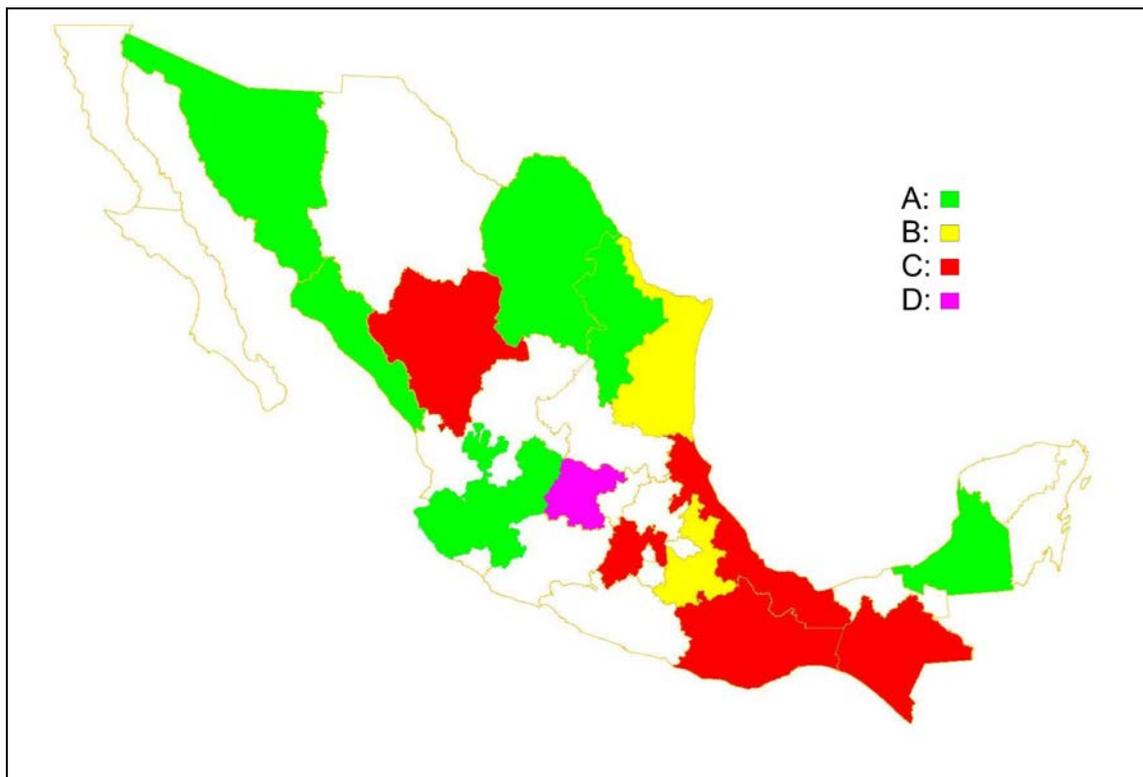
La Gráfica No. 1 nos muestra que el SPSS-SSA vino a satisfacer la demanda de servicios de salud en sustitución de IMSS e ISSSTE. Uno de los factores que promovió la institución del SPSS-SSA fue la necesidad de otorgar seguridad social a la población que labora en el sector informal de la economía.

Debido a la inestabilidad económica que vive nuestro país, la población afiliada al IMSS e ISSSTE, progresivamente se ha trasladado al SPSS-SSA. Esta situación se debe a que la seguridad social constituye un mecanismo de redistribución de la riqueza social (Delgado, 1991). Los programas de seguridad social de carácter contributivo, destinados a ancianos y desempleados, de acuerdo con Cuadrado (2006) tienen por objetivo “disminuir la marginación y pobreza” (p. 256).

Sus principales instrumentos son: el seguro de desempleo, las pensiones de jubilación e invalidez, y el sistema sanitario público. Este sistema sanitario público es el que provee el SPSS-SSA, de esta manera los ciudadanos que carecen de los recursos económicos pueden acceder a los servicios de salud provistos por el Estado.

Las entidades federativas cuentan con sus sistemas de seguridad social estatales para redistribuir esta renta. Estas 15 entidades, en sus finanzas públicas registran un importante indicador que es la suficiencia financiera de sus institutos de pensiones. A continuación se observa en este plano de la República Mexicana la calificación otorgada por Fitch Ratings a las entidades federativas.

**Gráfica No. 2: Suficiencia financiera de los sistemas de seguridad social estatales que han reformado su ley de pensiones. Año 2013.**



Fuente: Elaboración propia con base en información de Fitch Ratings.

Nota: A: Mayor/igual a 10 años. B: Mayor a 5 años y menor a 10 años. C: Menor a 5 años. D: Sin información.

En las entidades federativas el reto es dirigir al Estado hacia una modernización administrativa de la seguridad social debido a que estamos en un contexto de crisis de los sistemas de pensiones estatales y federales. Fitch Ratings al elaborar sus reportes sobre la calificación crediticia de los estados, observa que de las 14 entidades federativas que han reformado su ley de pensiones, 5 de ellas presentan una insuficiencia financiera menor a 5 años<sup>304</sup>, lo cual no necesariamente se asocia con el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) bajo, sino con una normatividad de pensiones poco acorde a la transición demográfica actual.

Esta falta de previsión económica se observa en una tercera parte de estos institutos, donde tenemos que en el ISSTECH (Chiapas) la relación trabajadores activos con respecto a los pensionados es de 4; en DIPETRE (Coahuila) es de 3; ISSSSTELEÓN (Nuevo León) es de 3; ISSSTESIN (Sinaloa) es de 4; y el IPE (Veracruz) es de 4. Los institutos que tienen una relación suficiente de 7 a 10 trabajadores activos/pensionados son: ISSSSPEA (Aguascalientes), con 7; ISSSTECAM (Campeche), 8; DPED (Durango),

<sup>304</sup>Véase Anexo B) Economía. Estas entidades son Chiapas, Durango, Estado de México, Oaxaca y Veracruz.

7; ISSEMYM (Estado de México), 10; IPEJAL (Jalisco), 8; Oficina de Pensiones (Oaxaca), 7; ISSSTEP (Puebla), con 10; UPYSSET (Tamaulipas), 7.

Al contrastar el dato anterior con respecto a la suficiencia financiera que presentan los estados tenemos que en el caso de Durango<sup>305</sup>, Estado de México<sup>306</sup> y Oaxaca, sus resultados son poco satisfactorios debido a que los sistemas de pensiones representan una carga para las finanzas públicas estatales.

Por tanto, es necesario analizar el envejecimiento de la población en las entidades federativas en relación con la normatividad de sus sistemas de pensiones, para que se planifique el escenario que deseamos en nuestro país.

#### **4. Envejecimiento de la población y permanencia en las pensiones**

En el ámbito nacional, la tendencia demográfica es hacia una disminución en la tasa de fecundidad<sup>307</sup>, un incremento en la esperanza de vida, así como un aumento de la migración internacional. Esta situación genera la existencia de una estructura poblacional marcada por un envejecimiento de la población en este siglo XXI.

En 1930, la esperanza de vida de los mexicanos era de 36 años para los hombres y 37 para las mujeres; posteriormente se incrementó pasando en 1990 a 69 y 74 años, respectivamente y se espera que para el 2050 alcancemos los 80 y 84 años, respectivamente (Ramírez, Ham y Valencia, 2012: 107).

Anteriormente, la edad de jubilación no era un tema que preocupara a las instituciones, sino es ante este incremento en la esperanza de vida, que poco a poco se comienza a observar que el individuo que recibe la seguridad social, al alcanzar el final de su vida laboral no sólo requiere de los recursos económicos, sino que también debe ser provisto de servicios de salud, medicamentos, cuidado físico y psicológico.

Es por ello que algunos de los institutos de pensiones estatales cuentan con estancias para sus pensionados<sup>308</sup>, siendo esta una manera de ampliar sus servicios dirigiéndolos hacia las necesidades de la sociedad. Es un hecho comprobado científicamente que un adulto mayor que se encuentra física y mentalmente activo tiene menores posibilidades de llegar a padecer Alzheimer.

Por jubilación nos referimos a cuando un trabajador es relevado de seguir desempeñando sus actividades laborales debido a su edad o tiempo de servicio. El promedio de permanencia es el número de años que el trabajador recibe una pensión, en razón de la esperanza de vida y la edad de jubilación.

#### **Cuadro No. 3: Envejecimiento de la población de 65 años y más.**

<sup>305</sup> Para frenar esta situación, en 2011 se reformó la Ley de DPED que marca en su art. 11 que cada 4 años se realicen revisiones para asegurar su viabilidad financiera.

<sup>306</sup> El ISSEMYM enfrentó una crisis debido a que en la normatividad anterior se establecieron cotizaciones menores durante la vida laboral del trabajador y jubilaciones altas.

<sup>307</sup> Esta tendencia Chesnais (1990) la reconoce como una transición demográfica.

<sup>308</sup> Por ejemplo en Campeche se encuentra la Casa del Jubilado, en Chiapas están las Casas Geriátricas y en Sonora la Casa Club del Jubilado y Pensionado.

	Edad de jubilación	Esperanza de vida (años)			Pob. 65 años y más (%)			Promedio permanencia		
		2010	2020	2030	2010	2020	2030	2010	2020	2030
Nacional		74	76	77	6.08	7.59	10.06			
Aguascalientes	65	75	76	78	4.99	6.47	8.98	10	11	13
Campeche	55	75	76	77	5.50	6.81	9.08	20	21	22
Chiapas	Mínimo 30 años de servicio	74	74	75	4.78	5.87	7.61			
Coahuila	63	75	76	78	5.69	7.43	10.00	12	13	15
Durango	H: 58 y M: 56	75	77	78	6.33	7.64	9.87	17/19	19/21	20/22
Estado de México	62	76	76	77	4.86	6.78	9.78	14	14	15
Guanajuato	60	76	76	77	5.94	7.19	9.51	16	16	17
Jalisco	65	76	76	77	6.18	7.64	9.85	11	11	12
Nuevo León	H: 92 y M: 88	76	77	78	5.83	7.57	10.34			
Oaxaca	H: 65 y M: 63	75	74	75	7.61	8.48	10.18	10/12	9/11	10/12
Puebla	65	76	76	77	6.18	7.32	9.43	11	11	12
Sinaloa	65	75	76	78	6.34	8.25	10.94	10	11	13
Sonora	H: 35 y M: 33	76	76	77	5.76	7.48	10.08			
Tamaulipas	H: 30 y M: 25	75	77	78	6.00	7.62	10.37			
Veracruz	60	74	75	76	7.22	8.91	11.45	14	15	16

Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO e institutos de pensiones estatales.

En el Cuadro No. 3 tenemos que la edad promedio de jubilación en los institutos de pensiones estatales reformados es de 62 años.

En relación con la esperanza de vida, tenemos que en 2010 todos los estados, excepto Chiapas y Veracruz, se encuentran por encima del promedio nacional que es de 74 años. Para 2020 y 2030, los estados que continúan por abajo de la media nacional (de 76 y 77 años, respectivamente) son Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

Al analizar a la población que se encuentra comprendida dentro de la estructura de edad de 65 años y más tenemos que los estados que reportan un envejecimiento por encima de la media nacional son:

- En 2010, Durango (6.33%), Jalisco (6.18%), Oaxaca (7.61%), Puebla (6.18%), Sinaloa (6.34%) y Veracruz (7.22%);
- En 2020, Oaxaca (8.48%), Sinaloa (8.25%) y Veracruz (8.91%).
- En 2030, Nuevo León (10.34%), Oaxaca (10.18%), Sinaloa (10.94%), Sonora (10.08%), Tamaulipas (10.37%) y Veracruz (11.45%).

Esta información estadística nos muestra un panorama en el cual ante un envejecimiento poblacional pronunciado, es necesario contar con políticas públicas sociales que protejan a la población vulnerable ante riesgos asociados con una edad avanzada, tanto en aspectos sociales como económicos.

De acuerdo con Ramírez, Ham y Valencia (2012), la dependencia económica en la vejez se clasifica en tres categorías:

1. Ayuda de hijos y/o familia: es la más común, se constituye como la principal fuente de ingresos económicos, también incluye al trabajo de cuidado.

2. Ahorros personales: se observa que la mayoría de los individuos son poco previsores al momento de visualizar a futuro un ahorro para el retiro, es por ello que se ha impulsado la cultura previsional estableciendo campañas de concientización en los medios publicitarios, en donde se informa acerca de los seguros de vida, inversiones, entre otros instrumentos financieros, para prevenir futuras contingencias económicas.
3. Pensión: es una prestación social a la cual el trabajador asalariado accede una vez que concluye su vida laboral, es un derecho “adquirido, legislado y pactado” (p. 108).

En relación a esta última categoría, en 2010 y 2020, los institutos de pensiones estatales muestran que los trabajadores tienen un promedio de permanencia en el régimen de pensiones de 10 a 20 años. Los estados de Campeche (20 años) y Durango (H: 17, M: 19 años), requieren revisar su normatividad de pensiones, porque en este momento ésta permanencia en el sistema de pensiones presenta una carga importante sobre sus finanzas institucionales. En Guanajuato (16 años) y en Estado de México y Veracruz (14 años), la permanencia comienza a ser latente. También estos estados requieren considerarlo en sus previsiones financieras.

Al contrastar estos resultados con la información del Anexo B) Economía, tenemos que es prioritario para Durango, Estado de México y Veracruz realizar las reformas necesarias a su normatividad de pensiones debido a que su suficiencia financiera, con base en los estudios actuariales realizados, es hasta 2016.

En este punto observamos que el Estado es el ente encargado de proporcionar el servicio de salud y seguridad social a los individuos, en especial a los trabajadores, quienes al tratarse de las pensiones, requieren obtener un retiro digno. En la actualidad el Sistema Nacional de Salud cuenta con 10 a 15 años para mejorar su infraestructura y recursos humanos porque se prevé que la esperanza de vida de nuestro país puede llegar a alcanzar los 120 años debido a los avances científicos en la medicina.

Entre las consideraciones a incorporar en los institutos de pensiones se encuentra el promover hábitos saludables en los individuos para que cuando alcancen la vejez estén en las mejores condiciones físicas posibles. Este envejecimiento poblacional también nos demanda de nuevas especialidades médicas para poder soportar la demanda en servicios de salud geriátricos. Ello también dirige nuestra vista hacia el trabajo de cuidado<sup>309</sup> debido a que con la tendencia a la conformación de familias nucleares, el mantener a nuestros adultos mayores en estancias genera costos que la mayoría de las familias tiene dificultad de erogarlos tan fácilmente. Esta situación hará que el cuidado en casatransforme las relaciones sociales, es por ello que el Estado debe comenzar a promover esquemas de pago a cuidadores sociales e incrementar la oferta de casas-hogar para adultos mayores (Ruelas y Alonso, 2010: 416).

Estas acciones propiciarán la utilización de recursos humanos que requieren prestar sus servicios por un pago remunerado, así como el poder dar los cuidados requeridos a los adultos mayores, con personal capacitado que tenga la disposición física y emocional para realizarlo.

---

<sup>309</sup>Instituciones como la CEPAL, ONU, INEGI, realizaron en 2013 el XIV Encuentro Internacional de Estadísticas de Género siendo el tema a considerar en la agenda gubernamental nacional el empoderamiento de las mujeres y, sobre todo, la consideración del valor del trabajo de cuidado, que la mayoría de las veces no es remunerado y es parte del motor del crecimiento económico, porque sin este, muchas familias no podrían realizar sus actividades económicas cotidianas.

En esta nueva administración gubernamental, se debe promover una sensibilización dirigida hacia el apoyo de quienes menos tienen, porque ello generará un cambio en sus condiciones de vida y así esta población podrá obtener mayores posibilidades de mejorar su situación económica. Cambero (2012) analiza los resultados de la aplicación del modelo neoliberal y cómo éste ha impactado en nuestro país. El autor concluye que para reducir la pobreza se debe combinar un crecimiento económico con una disminución en las desigualdades sociales (259). Entre las acciones a realizar tenemos que se deben reducir las brechas educativas, fortaleciendo la calidad de la enseñanza que reciben los mexicanos: un avance de ello fue la reforma del sistema de educación pública.

Entre las reformas pendientes se encuentra la económica porque existe una desigualdad en la distribución del ingreso en México, siendo los más afectados la población agrupada en los deciles más bajos de la economía. En este punto debemos incentivar la calidad de la mano de obra, aquí intervendría el aparato empresarial, debido a que el sector privado en coordinación con el sector público pueden brindar educación a los trabajadores para que adquieran una mayor capacitación. En esta estrategia a implementar, podrían insertarse los trabajadores próximos a jubilarse, quienes con su experiencia, serían de gran apoyo para los más jóvenes, brindándoles sus conocimientos y de esta manera se eficientarían los servicios prestados por la administración pública (Vera, 2013: 147).

Aunado a lo anterior, se encuentran las reformas tributarias. Un avance fue la institución de la pensión universal como medida para garantizar la protección de los que no cuentan con seguridad social en nuestro país y que tienen 65 años y más. Este programa requiere que sus recursos se garanticen durante el mediano y largo plazo, porque si se convierte en una carga para el erario público, no podemos pensar en incluir su gasto en el Ramo 19, porque sería un peso sumamente gravoso para los ciudadanos (Vera, 2013: 142).

Por tanto, debemos tomar en cuenta la existencia de un sistema de seguridad social sustentable, como el que proponemos en la Figura No. 1 de este documento. Al visualizar todas las aristas de la problemática de la seguridad social, brindaremos soluciones viables a favor de la población y con un crecimiento sostenible de nuestra economía nacional.

## **5. Intervención pública vs planes privados**

Al reformar los sistemas de pensiones estatales, una de las principales inquietudes que se tienen y es prevista por los tomadores de decisiones al analizar los resultados obtenidos de los estudios actuales, es la posibilidad de hacer un cambio en el régimen de pensiones y en lugar de realizar reformas paramétricas, se cambia el esquema de Beneficio Definido (BD) a Contribución Definida (CD)<sup>310</sup>, integrando ahora la participación del sector privado.

Si clasificamos a los 15 institutos de pensiones estatales bajo estudio de acuerdo a su régimen de pensiones tendremos que se conforman de la siguiente manera:

1. BD: 9 estados. Campeche, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

---

<sup>310</sup> En esta transición aparecen los sistemas de pensiones bajo un régimen mixto, que al concluir la obligación con el último pensionado de la generación en transición, el régimen pasa a ser completamente de CD.

2. Mixto: 4 estados. Aguascalientes, Coahuila, Durango y Estado de México.
3. CD: 2 estados. Nuevo León y Sinaloa.

Cabe aclarar que el modificar el régimen y pasar de BD a CD es un reto para cualquier administración gubernamental debido al costo político que representa para el gobernador que lleve a cabo esta medida. Un contrapeso que existe al momento de realizar las negociaciones entre el instituto de pensiones y los trabajadores afiliados, son los sindicatos, quienes se encargan de gestionar e interceder por los trabajadores, pero que también pueden atrasar el proceso y no permitir los cambios necesarios cuando se requieren.

Los trabajadores deben estar enterados de la pensión que van a obtener al final de su vida laboral. Para ello, es necesario que revisen su normatividad y conozcan cuándo pueden jubilarse y el monto a obtener mensualmente. Si el monto es inferior al previsto para cubrir sus necesidades básicas, entonces requieren comenzar a realizar una aportación extra, si es que lo permite su normatividad, o bien, iniciar un ahorro personal para que cuando se jubilen puedan hacer uso del mismo.

Al realizar la revisión de la normatividad de seguridad social debemos partir de la consideración y apego a los lineamientos establecidos ante la OIT, en especial, el Convenio Número 128 en lo referente a las prestaciones de vejez. En este Convenio se establece que la edad del jubilado y pensionado, definida por la normatividad de pensiones, no deberá exceder los 65 años, pero si los criterios demográficos, económicos y sociales justifican un incremento en esta edad, entonces sí es viable aprobarla, con base en un previo sustento estadístico que lo avale (Ávila, 2003: 340).

Es por ello que el instrumento normativo que se adopte tras una reforma, debe estar acorde a la realidad y en sus preceptos se debe garantizar su vigencia y revisión continúa, con la finalidad de que los trabajadores tengan garantizada la utilización de sus prestaciones sociales que por derecho les corresponden.

## **Conclusiones**

La seguridad social es un capítulo inconcluso en la agenda de políticas públicas nacionales. Observamos que constituye una responsabilidad y compromiso por parte de las entidades federativas a nuestros ciudadanos. Es por ello que las soluciones a definir deben ser viables y financieramente sustentables debido a la naturaleza de esta problemática.

Fernando Hiriart comenta en una anécdota acerca de un grupo de ingenieros (incluido él), quienes tenían que diseñar y calcular enormes represas hidráulicas en la década de los treinta. Menciona que los involucrados no contaban con la experiencia, pero su motivación por resolver la problemática debido a que era una necesidad social, los llevó a encontrar soluciones viables, de esta manera desarrollaron *capacidades socialmente necesarias* (Boltvinik, 2012: 346).

De igual manera, cada uno de los participantes e interesados involucrados en esta problemática podemos brindar nuestra experiencia, disposición e interés en buscar cambios que beneficien inicialmente al individuo y que en suma, serán para generar un mayor bienestar social en nuestro país.

Se requiere de la participación y compromiso de la sociedad, porque esta es quien va a ser la beneficiaria de las estrategias a implementar. Las reformas que se realicen a las normatividades de pensiones en las entidades federativas requieren del diálogo y concientización de los ciudadanos que se encuentran afiliados al sistema de seguridad social estatal.

Los acuerdos, compromisos, convenios, deben estar elaborados bajo la más estricta regla de la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Debiendo promoverse la erradicación de la discrecionalidad porque pueden existir casos en donde las reformas se dirijan hacia un cambio en el sistema de pensiones sin contemplar reformas paramétricas debido a la falta de recursos económicos que garanticen el pago de los compromisos adquiridos.

**ANEXO**

**A) NORMATIVIDAD.**

Entidad Federativa	Institutos	Titular	Régimen	Fecha de reforma	Normatividad vigente	Prestaciones pensiones	Pensión por jubilación	Retiro por edad avanzada
Agua Calientes	ISSSFEA	Pablo Brun Doronsorro	Mxto: BD y CD	2001 y 2005	Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Agua Calientes	Jubilaciones y pensiones por vejez, invalidez, viudez y orfandad	65 años	15 años de servicio e igual número de años de contribución al ISSSFEA
Campeche	ISSSTECAM	C.P. Diana Lorena Escalante Arceo	BD	2005 y 2006	Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche	Jubilación necesaria y jubilación voluntaria. Pensiones	Jubilación necesaria al cumplir 55 años de edad y 15 años o más de servicios, con igual tiempo de aportaciones. Jubilación voluntaria cuando se hayan alcanzado 30 años de servicios, sin límite de edad, con igual tiempo de aportaciones.	15 años de servicio
Chiapas	ISSTECH	Lic. Jorge Ross Coello	BD	2012	Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas	Pensión por jubilación; por vejez; por invalidez; por viudez; por orfandad; por ascendencia; seguro de riesgos de trabajo.	Cualquiera que sea la edad cumpliendo con 30 años o más de servicio e igual tiempo de cotización al ISSTECH	30 años o más de servicio e igual tiempo de cotización al ISSTECH
Coahuila	DIFETRE	Prof. Jesús Amancio Núñez Limón	Mxto: BD y CD	1969, 1975 y 2009	Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila	1) Pensión de retiro por edad y antigüedad en el servicio; 2) pensión por retiro anticipado; pensión por invalidez	1) La suma de la edad y antigüedad debe ser de 94 años; 2) 63 años de edad y 25 años de cotizaciones	La suma de la edad y antigüedad debe ser en total de 94 años
Durango	DPED	C.P. Beatriz Gutiérrez Delgado	Mxto: BD y CD	2007 y 2011	Ley de Pensiones del Estado de Durango	Pensión por jubilación; pensión de retiro por edad y tiempo de servicio; pensión por invalidez; pensión por fallecimiento; pensión garantizada; ayuda para gastos por fallecimiento del personal pensionado directo; devolución de aportaciones	Hombres: 58 años. Mujeres: 56 años. Ambos teniendo como mínimo 15 años de servicio e igual tiempo de contribuir al fondo de pensiones de la DPED	35 años o más de servicio e igual tiempo de contribución a la DPED
Estado de México	ISSMYM	Delfino Reyes	Mxto: BD y CD	1983, 2002 y 2012	Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios	Pensión por jubilación; pensión de retiro por edad y tiempo de servicios; pensión por inhabilitación; pensión por retiro en edad avanzada; pensión por fallecimiento	35 años de servicio y 62 años de edad	67 años de edad y haber contribuido 15 años al ISSMYM
Guanajuato	ISSEG	Héctor Salgado Banda	BD	2002 y 2014	Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato	Seguro de riesgos de trabajo; seguro de invalidez; seguro de vejez; seguro por jubilación; seguro por muerte; seguro de vida; seguro de retiro	60 años de edad y en el caso de los hombres hayan cotizado 30 años al ISSEG y en las mujeres, 28 años	60 años y 15 años de aportaciones al ISSEG
Jalisco	IFEJAL	Fidel Armando Ramírez Casillas	BD	2009	Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco	Pensión por jubilación; pensión por edad avanzada; pensión por invalidez; pensión por viudez y orfandad	65 años de edad y 30 años de servicio e igual tiempo de cotizaciones al IFEJAL	65 años o más y 20 años de aportaciones al IFEJAL
Nuevo León	ISSSTELEON	Sandra Edith Tristán Garza	CD	1993 y 2013	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León	Seguro de enfermedades y maternidad; seguro de riesgos de trabajo; sistema certificado para jubilación; pensión por invalidez; pensión por causa de muerte; seguro de vida	Cuando la suma de la edad y años de servicio sea igual a 88 años en las mujeres y 92 en los hombres	65 años de edad, cuando no se cumple el requisito para el sistema certificado para jubilación
Oaxaca	Oficina de Pensiones	José Luis Abad Guzmán	BD	2006 y 2012	Ley de Pensiones para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Oaxaca	Sistema de pensiones; jubilación; vejez; inhabilitación por riesgos de trabajo; invalidez por causas ajenas al servicio; muerte del trabajador por riesgos de trabajo; muerte del trabajador por causas ajenas al servicio; muerte de los jubilados o pensionados	63 años de edad y 31 años de servicio, en el caso de mujeres; 65 años de edad y 33 años de servicio, en los hombres. Ambos contribuyendo al fondo de pensiones	65 años de edad y 15 años de servicios, habiendo contribuido al fondo de pensiones
Puebla	ISSSTEP	Félix Federico Palma Valdés	BD	2005 y 2011	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla	Pensiones por jubilación; retiro por edad y tiempo de servicio; inhabilitación; fallecimiento (viudez, orfandad, ascendencia en primer grado); cesantía en edad avanzada	30 años de servicio y al menos 65 años de edad, siempre y cuando hubieren contribuido al ISSSTEP. La jubilación anticipada puede ser a partir de los 60 años y al menos 30 años de cotización	65 años de edad y que acrediten haber aportado al ISSSTEP al menos durante 15 años. Nueva modalidad: cesantía en edad avanzada para el trabajador de 70 años con 10 años de cotización al ISSSTEP
Sinaloa	IPES	Javier Pinedo De Anda	CD	1986 y 2009	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa y Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa	Pensión por jubilación; pensión por invalidez; pensión por fallecimiento de trabajadores y pensionados	65 años de edad y 25 años de cotización al Instituto	Con la reforma de 2009 se elimina la pensión por vejez
Sonora	ISSSTESON	Teresa Lizárraga Figueroa	BD	1989, 2005 y 2011	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora	Jubilación; pensión por vejez; pensión por invalidez; pensión por muerte; indemnización global; fondo colectivo de retiro	Hombres: 35 años de servicio e igual tiempo de cotización al ISSSTESON; mujeres: 33 años de servicio e igual tiempo de cotización al ISSSTESON	55 años de edad, 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de contribución al Instituto o a la Dirección General de Pensiones del Estado
Tamaulipas	UPYSSET	Lourdes Benavides Hinojosa	BD		Ley de la Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas	Pensión: por jubilación; retiro por edad avanzada y tiempo de servicios; causa de muerte; riesgos profesionales; invalidez permanente; cesantía; edad avanzada; indemnización global	Hombres: 30 años o más de servicio e igual tiempo de cotización a UPYSSET; cualquiera que sea su edad; mujeres: 25 años e igual tiempo de cotización a UPYSSET	55 años de edad y 15 años de servicio como mínimo, e igual tiempo de contribuir a UPYSSET
Veracruz	IFE	Armando Adriano Fabre	BD	1997, 2007 y 2009	Ley Número 20 de Pensiones del Estado de Veracruz	Jubilación; seguro de vejez; seguro por incapacidad; seguro de invalidez; seguro por causa de muerte; indemnización global	60 años de edad y 30 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al IFE	60 años de edad, 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al IFE

Fuente: Elaboración propia con información de institutos de pensiones estatales y congresos locales.

## B) ECONOMÍA.

Entidad Federativa	Institutos	Suficiencia financiera	Previsiones	Fecha estudio actuarial	Población total 2010	PIBE 2011 (mdp)	Tasa de crecimiento 2010	PEA 2013	Afiliados	Pensionados
Aguascalientes	ISSSSPEA	A: 2114	Se priorizan las reservas actuariales sobre las financieras, dando prioridad a aquellas que sean destinadas al pago de pensiones	2011	1,184,996	135,781	2.20	531,321	17,810	2,708
Campeche	ISSSTECAM	A: 2029	Eliminar duplicidad de pensiones, aumento gradual de cuotas y topes máximos de cotización y pensión	2012	822,441	632,561	1.70	401,773	7,386	886
Chiapas	ISSTECH	C: 2014		2011	4,796,580	227,138	2.00	2,001,031	25,077	6,269
Coahuila	DIPETRE	A: 2027	A partir de 2001, los trabajadores de nuevo ingreso cotizan en cuentas individuales	2011	2,748,391	413,397	1.80	1,336,210	9,660	3,133
Durango	DPED	C: 2016	Cada 4 años el Consejo Directivo revisará las finanzas con base en los estudios actuariales lo cual puede promover reformas a la ley de pensiones	2012	1,632,934	149,343	1.20	735,882	18,330	2,731
Estado de México	ISSEMYM	C: 2016	Mantiene reservas financieras para garantizar la suficiencia económica	2010	15,175,862	1,134,967	1.40	7,192,720	327,000	32,110
Guanajuato	ISSEG: 2041	D	El ISSEG cuenta con reservas financieras, las cuales pueden ser utilizadas como inversiones financieras (hasta un 100% en el mercado de deuda; sólo 30% mercado de divisas; y hasta un 10% en el mercado de capitales)	2013	5,486,372	478,746	1.60	2,546,357	56,779	10,162
Jalisco	IPEJAL: Suficiencia perene	A	Se le permite al IPEJAL invertir sus recursos siempre priorizando la disponibilidad de su liquidez en tiempo, para cubrir sus obligaciones	2009	7,350,682	775,337	1.50	3,546,575	115,593	14,250
Nuevo León	ISSSTELEON	A	No se tiene previsto cubrir las obligaciones de los trabajadores de la generación en transición con las aportaciones de los trabajadores de nueva generación	2008	4,653,458	908,844	1.90	2,298,809	39,376	11,501
Oaxaca	Oficina de Pensiones	C: 2014		2008	3,801,962	193,565	1.00	1,676,860	14,111	2,088
Puebla	ISSSTEP	B: 2029	El ISSSTEP debe constituir reservas actuariales y financieras que garanticen la suficiencia financiera y capacidad económica para cumplir con sus obligaciones	2012	5,779,829	398,691	1.30	2,710,076	56,786	5,536
Sinaloa	ISSSTESIN	A	Debido a las contingencias financieras, se crea el IPES para otorgar pensiones a los trabajadores a través de una cuenta individual	2009	2,767,761	251,035	0.90	1,290,613	26,884	6,296
Sonora	ISSSTESON	A: 2031	Se invertirán sus recursos y reservas financieras con las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez	2013	2,662,480	353,109	1.80	1,300,198	57,630	10,010
Tamaulipas	UPYSET	B	Un fondo de reserva	2011	3,268,554	384,890	1.70	1,584,997	36,556	5,027
Veracruz	IPE	C	Por lo menos un 50% de las reservas financieras pueden invertirse en bonos emitidos por Gobierno Federal en instituciones financieras	2013	7,643,194	649,291	1.00	3,237,733	96,454	24,771

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO, INEGI y Fitch Ratings.

Nota: Suficiencia financiera A: mayor/igual a 10 años; B: mayor a 5 años y menor a 10 años; C: menor a 5 años; D: sin información.

**C) ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES.**

Entidad Federativa	Institutos	Entidad	Gobernador	Partido Político	Administración	Sindicatos	Titular (es) sindicato (s)
Aguascalientes	ISSSSPEA	OPD	Carlos Lozano De la Torre (2010-2016)	PRI	Junta Directiva: 11 miembros. Secretario General de Gobierno, Secretario de Gestión e Innovación del Gobierno del Estado, Secretario de Finanzas del gobierno estatal, alcalde de Aguascalientes, un representante de los demás municipios, dos representantes de OPD afiliados al ISSSSPEA, cuatro representantes del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipio de Aguascalientes (SUTEMA).	SUTEMA	Federico Domínguez Ibarra. Secretario General
Campeche	ISSSTECAM	OPD	Fernando Ortega Bernés (2009-2015)	PRI	Consejo Directivo: 11 miembros. Presidente (Gobernador del Estado), Secretario Técnico (Secretario de Finanzas de Gobierno del Estado), Secretario Ejecutivo (Oficial Mayor del gobierno estatal), seis vocales ejecutivos (dos de ellos nombrados por el Gobernador y los cuatro restantes serán un representante del Magisterio, uno del municipio de Campeche, uno de los trabajadores y uno de los OPD), Vocal Secretario (Director de ISSSTECAM, Comisario (designado por el Gobernador).		
Chiapas	ISSTECH	OPD	Manuel Velasco Coello (2012-2018)	PRI	Junta Directiva: 7 miembros. Presidida por el Gobernador del Estado, un representante de la Tesorería General del Estado, un representante de la Oficialía Mayor, un representante del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Chiapas (STSGECH), un representante de la Sección 40 del S.N.T.E., un Secretario Técnico (Director General del ISSTECH) y el Subdirector General del ISSTECH.	STSGECH (1) y Sección 40 del S.N.T.E. (2)	Ana de Lourdes del Socorro Coutiño Hernández (1) y Mtro. Julio César León Campuzano (2)
Coahuila	DIPETRE	OPD	Rubén Moreira Valdéz (2011-2017)	PRI	Consejo Directivo: 13 miembros. Uno nombrado por Gobierno del Estado, uno por la Universidad Autónoma de Coahuila, uno por la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro", siete representantes por la Sección 38 del S.N.T.E., uno por el Sindicato de los Trabajadores de la Universidad Autónoma de Coahuila (STUAC), uno por cada uno de los dos Sindicatos de la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro" (SUTUAAAN).	Sección 38 del S.N.T.E. (1), STUAC (2), SUTUAAAN (3)	Rubén Delgado Romo (1), Modesto Pedro Rosales Pérez (2), Gustavo Lara Sánchez (3)
Durango	DPED	OPD	Jorge Herrera Caldera (2010-2016)	PRI	Consejo Directivo: 13 miembros. Integrado por el Gobernador Constitucional del Estado (Presidente) y cinco representantes del Ejecutivo Estatal; el Secretario General y tres representantes de la Sección 44 del S.N.T.E.; dos representantes del Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado (STSTPED); el Director General de DPED que fungirá como Secretario con derecho a voz y no a voto.	Sección 44 del S.N.T.E. (1), STSTPED (2)	Ciara Eugenia Gurrola Zamora (1), María del Carmen Villalobos Valenzuela (2)
Estado de México	ISSEMM	OPD	Eruviel Ávila Villegas (2011-2017)	PRI	Consejo Directivo: 13 miembros. Un presidente que es el Secretario de Administración y doce vocales que serán un representante del Poder Legislativo, uno del Poder Judicial, uno de la Secretaría de Finanzas y Planeación, uno de la Secretaría de Salud; un representante de los organismos auxiliares; un representante de los 124 municipios; cinco representantes de los servidores públicos (uno designado por el Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México (SUTEYM), dos por el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, uno de los sindicatos universitarios del Estado de México); un representante de la agrupación mayoritaria de pensionados; y un comisario que representará a la Secretaría de la Contraloría.	SUTEYM (1), SMEM (2)	Francisco Rubén Cruz Robles López (1), Ulises Castro Gonzaga (2)
Guanajuato	ISSEG	OPD	Miguel Márquez Márquez (2012-2018)	PAN	Consejo Directivo integrado por: 7 miembros. Tres representantes del Poder Ejecutivo estatal; un representante de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado de Guanajuato (FSTSE); un representante de la Sección 45 del S.N.T.E.; un representante de los Sindicatos de Trabajadores de la Universidad de Guanajuato (ASTAUG); el Director General del ISSEG.	FSTSE (1), Sección 45 del S.N.T.E. (2), ASTAUG (3)	José Martín Cano Martínez (1), Alejandro Trejo Ávila (2), Víctor Jiménez Ramírez (3)
Jalisco	IPEJAL	OPD	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2013-2019)	PRI	Consejo Directivo: 6 miembros. Dos representantes del Gobierno del Estado; un representante del municipio de Guadalajara; un representante de los servidores públicos de la Federación de Sindicatos de Empleados al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Descentralizados (FSESEJ); un representante de los servidores públicos de la Sección 47 del S.N.T.E.; el Director General del IPEJAL.	FSESEJ (1), Sección 47 del S.N.T.E. (2)	Juan Pelayo Ruelas (FSESEJ), Miguel Rodríguez Noriega (2)
Nuevo León	ISSSTELEON	OPD	Rodrigo Medina De la Cruz (2009-2015)	PRI	Consejo Directivo: 11 miembros. El Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado; el Secretario de Salud; el Secretario del Trabajo del Estado; el Subsecretario de Administración de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; el Director General del ISSSTELEON; dos representantes de la Sección 50 del S.N.T.E.; un representante del Sindicato Único de Servidores Públicos del Estado (SUSPE); un representante de los trabajadores de los organismos paraestatales afiliados.	Sección 50 del S.N.T.E. (1), SUSPE (2)	Guadalupe Castillo García (1), Juan Manuel Cavazos Uribe (2)
Oaxaca	Oficina de Pensiones	OPD	Gabino Cue Monteagudo (2010-2016)	Movimiento Ciudadano	Consejo Directivo: 5 miembros. Un representante del Poder Judicial; un representante del Poder Legislativo; un representante del Poder Ejecutivo; dos representantes del Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal; y un representante de los pensionados.	STSPEID (1)	Manuel Hernández Bustamante y Josefina Silvia Leyva Castellanos (1)
Puebla	ISSSTEP	OPD	Rafael Moreno Valle Rosas (2011-2017)	PAN	Junta Directiva: 9 miembros. El Secretario de Salud y Director General de los Servicios de Salud en el Estado; cuatro miembros designados por el Gobernador del Estado; dos miembros designados por el Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla y Organismos Descentralizados; dos miembros designados por la Sección 51 del S.N.T.E.	STSPSE (1), Sección 51 del S.N.T.E. (2)	Rosalía Barranco Hernández (1), Jorge Luis Barrera De la Rosa (2)
Sinaloa	ISSSTESIN	OPD	Mario López Valdéz (2011-2016)	PAN	Consejo de Administración: 7 miembros. El Subsecretario de Administración de la Secretaría de Administración y Finanzas; el Secretario General del Congreso del Estado; el Oficial Mayor del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; el Director del Instituto; tres representantes de la Sección 27 del S.N.T.E.	Sección 27 del S.N.T.E.	Jesús Salome Rodríguez Manjarrez
Sonora	ISSSTESON	OPD	Guillermo Padrés Elías (2009-2015)	PAN	Junta Directiva: 7 miembros: el Director General del ISSSTESON; tres nombrados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; tres designados por la Sección 54 del S.N.T.E. y Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora (SUTSPES).	Sección 54 del S.N.T.E. (1), SUTSPES (2)	Jesús Jaime Rochin Carrillo (1), Luis Antonio Castro Ruiz (2)
Tamaulipas	UPYSSET	OPD	Egidio Torre Cantú (2011-2016)	PRI	Consejo de Administración: 9 miembros. Secretario de Administración de UPYSSET; el Secretario de Finanzas; el Secretario de Educación; el Secretario de Salud; el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno; dos representantes del Sindicato Único de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado (S.U.T.S.P.E.T.); dos representantes de la Sección 30 del S.N.T.E.	S.U.T.S.P.E.T. (1), Sección 30 del S.N.T.E. (2)	Blanca Valles Rodríguez (1), Jesús Rafael Méndez Salas (2)
Veracruz	IPE	OPD	Javier Duarte De Ochoa (2010-2016)	PRI	Consejo Directivo: 13 miembros. Siete representantes del Gobierno del Estado designados por el titular del Ejecutivo, uno de los cuales será el Director General del IPE; y seis más designados por los trabajadores, de los cuales a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios le corresponderá uno; cinco serán nombrados por las organizaciones sindicales que tengan carácter estatal de la siguiente forma: cuatro del magisterio al servicio de la Secretaría de Educación y Cultura, y uno de la Universidad Veracruzana.	Sección 56 del S.N.T.E. (1), S.E.T.S.E. (2), F.E.S.A.P.A.U.V. (3), S.D.E.T.V. (4), S.U.T.S.E.M. (5), F.S.T.S.E.M.O.D.V. (6)	Manuel Arellano Méndez (1), Genovevo Zapot Zapot (2), Enrique Levit Gorozpe (3), Miguel Hernández Placencia (4), Ricardo Diz Herlindo (5), Faustino García Fernández (6)

Fuente:

Elaboración propia con base a consultas de sitios web de los institutos de pensiones estatales y solicitudes de información en el marco de la transparencia gubernamental.

**BIBLIOGRAFÍA**

Almazán, P. (2004). *Metodología de la Interpretación y de la Integración Jurídica, Aplicadas al Derecho del Trabajo y al de la Seguridad Social*. México: FCE.

Ávila, L. (2003). *Acciones de la OIT en Materia de Seguridad Social*. En Ayllón, M. y García, D. Nuevos Temas de Derecho Corporativo (pp. 331,348). México: Editorial Porrúa.

- Bermudez, M. (2009), *Derecho del Trabajo*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México: Oxford.
- Boltvinik, J. (2012). *Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, política social y pobreza*. En En Calva, J. Empleo Digno, Distribución del Ingreso y Bienestar (pp. 345-370). México: Consejo Nacional de Universitarios.
- Camberos, M. (2012). *Impacto de la Desigualdad en el Bienestar y la Pobreza bajo el Neoliberalismo. Recomendaciones para un nuevo Modelo*. En Calva, J. Empleo Digno, Distribución del Ingreso y Bienestar (pp. 245-264). México: Consejo Nacional de Universitarios.
- Chesnais, J. (1990). *El Proceso de Envejecimiento de la Población*. Chile: CELADE/INED.
- Cuadrado, J. (Coord.). (2006). *Política Económica. Elaboración, Objetivos e Instrumentos*. México: Mc Graw-Hill.
- Dávalos, J. (2010). *Derecho Individual del Trabajo*. México: Porrúa.
- Delgado, R. (1991). *Derecho a la Seguridad Social*. México: Editorial Sista.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. USA: Peter A. Hall.
- Ham, R. (2003). *El Envejecimiento en México: El Siguiete Reto de la Transición Demográfica*. México: El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, B., Ham, R., Salas, J., Valencia, A. (2012). *Las pensiones en México: Prospectiva y Propuestas*. En Calva, J. Derechos Sociales y Desarrollo Incluyente (pp. 104-122). México: Consejo Nacional de Universitarios.
- Ruelas, E. y Alonso, A. (2010). *Los Futuros de la Salud en México 2050*. México: Consejo Nacional de Salud.
- Treviño, N., Cervantes, P. y Valle, A. (1994). *Opciones de Reforma de la Seguridad Social*. Serie Estudios, 13. México: CISS.
- Vera, J. (2013) *Sistemas de Pensiones en América Latina y México*. EE.UU.: Palibrio.
- Wayne, P. (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO.
- Ybáñez, E. (Tesis). (2002). *Envejecimiento Demográfico en México. Importancia de los Ingresos Durante la Vejez*. México: El Colegio de México.

#### **Normatividad.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.
- Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche.
- Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.
- Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila.
- Ley de Pensiones del Estado de Durango.
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- Ley de Seguridad Social para el Estado de Guanajuato.
- Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León.

Ley de Pensiones para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Oaxaca.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla.

Ley de los Trabajadores al servicio del Estado de Sinaloa.

Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.

Ley de la Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas.

Ley Número 20 de Pensiones del Estado de Veracruz.